

El ALCA y sus peligros para América Latina	Título
Sánchez, Germán - Autor/a; Estay Reyno, Jaime - Autor/a;	Autor(es)
Buenos Aires	Lugar
CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales	Editorial/Editor
2005	Fecha
Campus Virtual	Colección
derechos humanos; relacion capital-trabajo; OMC; capitalismo; neoliberalismo; hegemonia mundial; relaciones internacionales; ALCA; sociedad;	Temas
Libro	Tipo de documento
<a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/formacion-virtual/20100719061105/estay.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/formacion-virtual/20100719061105/estay.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**

**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



# **El ALCA y sus peligros para América Latina**

**Jaime Estay, Germán Sánchez (coordinadores)**

ISBN 987-1183-16-X

Buenos Aires: CLACSO, marzo de 2005

(15,5 x 22,5 cm) 394 páginas

La Colección Campus Virtual es el resultado de una iniciativa dirigida a la formación a distancia y a la promoción y difusión de los programas y proyectos académicos regionales e internacionales que CLACSO impulsa a través de su plataforma virtual.

Este libro presenta una versión reformulada de las clases y una selección de trabajos finales del curso de formación a distancia sobre *El Libre Comercio de las Américas (ALCA): su contenido y sus significados desde una perspectiva latinoamericana*, que se desarrolló gracias al patrocinio de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, Asdi.

JAIME ESTAY

## PRESENTACIÓN

### I

En julio del año 2003, cuando –en el marco del Campus Virtual de CLACSO– iniciamos la impartición del curso *El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA): su contenido y sus significados desde una perspectiva latinoamericana*, estábamos lejos de imaginar que un par de años después esa actividad conduciría a la publicación del libro que hoy estamos presentando a los lectores, aunque, mirado en retrospectiva, el tránsito desde ese inicio del curso hasta el presente libro era en cierta medida obligado.

De julio a septiembre de 2003, la elaboración de los textos correspondientes a las diez sesiones del curso a distancia constituyó un primer ejercicio para ir poniendo por escrito los diferentes temas planteados en el programa, y la repetición del curso en el año 2004 implicó una reformulación de esos textos, y a ello se sumaron los trabajos finales elaborados por los alumnos que participaron en cada uno de esos años, todo lo cual permitió contar con un conjunto de materiales en los cuales el tema del ALCA aparecía abordado en sus distintos componentes y desde diferentes experiencias, perspectivas disciplinarias y espacios de América Latina.

En esas circunstancias, la propuesta de la coordinación del Campus Virtual de CLACSO para publicar un libro sobre el ALCA resultó del todo oportuna, y contagiados una vez más –como ocurrió con la impartición del curso– del entusiasmo con que Gabriela Amenta y su equipo de colaboradores abordan las actividades del Campus Virtual, nos dimos a la tarea de reelaborar el material preparado para las clases, seleccionar los restantes textos y solicitar la reformulación de los mismos a sus autores, los cuales por cierto respondieron de la mejor manera ante las sugerencias de modificación y ante los plazos que estaban planteados para la entrega de las versiones finales.

## II

El resultado de todo lo anterior, que el lector tiene en sus manos, es una publicación que contiene diez trabajos, el primero escrito por quienes hemos actuado como coordinadores del libro y los restantes elaborados por nueve de los participantes en las dos versiones del curso virtual sobre el ALCA, los cuales son miembros de centros de docencia e investigación afiliados a CLACSO en seis países. Atendiendo a los temas que se abordan en los diez trabajos arriba mencionados, hemos estructurado el libro agrupando dichos trabajos en tres apartados.

El primer apartado, titulado *ALCA: su contenido y significado desde una perspectiva latinoamericana*, corresponde al texto que los coordinadores preparamos a partir de las versiones escritas de las sesiones del curso, y en él se aborda tanto el marco general en el que se ha venido desarrollando la propuesta del ALCA, ubicando dicha propuesta en los procesos de globalización e integración regional conducidos por los intereses estratégicos del gran capital global y hemisférico, como un análisis de los contenidos fundamentales con que los temas de negociación del ALCA aparecen en el Tercer Borrador, identificando las implicaciones y posibles consecuencias que la aplicación de esos contenidos tendría para el desarrollo de nuestros países.

En el segundo apartado, bajo el título de *El ALCA y sus vínculos con el escenario global y regional*, hemos agrupado cuatro trabajos, en los cuales se aborda la vinculación entre el ALCA y distintas tendencias y problemas de carácter general: en el texto de Ariela Ruiz, la relación entre el ALCA y el funcionamiento reciente de la OMC sobre todo en el contexto de la fracasada reunión ministerial de Cancún; en

el trabajo de Angelo Aparecido Sastre, el vínculo entre el ALCA y las políticas neoliberales que se han venido aplicando en América Latina en las últimas décadas; en el texto de Luciana Ghiotto, la correspondencia entre los contenidos del ALCA y la embestida global y hemisférica que el gran capital ha venido desarrollando contra el mundo del trabajo; y, en el trabajo de Rafael Gentili, la crítica del ALCA desde la perspectiva de los derechos humanos y de las formas en que estos se ven cercenados ante la imposición sin cortapisas de los principios del libre comercio.

En el tercer y último apartado del libro, titulado *Las amenazas del ALCA en países y sectores*, se encuentran cinco trabajos que analizan los impactos esperados del ALCA en países y ámbitos específicos de la actividad económica y de la vida social de la región latinoamericana. De los dos trabajos iniciales del apartado, en el primero de ellos Eric Delgado revisa los procesos de formación de bloques y la negociación del ALCA desde la perspectiva de la realidad Argentina y de las políticas aplicadas por los recientes gobiernos de ese país, en tanto que en el otro trabajo José Sosa realiza un ejercicio semejante para el caso de Honduras, centrando la atención en el Tratado de Libre Comercio firmado entre el gobierno de ese país y el de EE.UU. Los dos siguientes trabajos analizan los impactos previsibles de las estrategias estadounidenses sobre el sector agrícola y la población campesina de dos países latinoamericanos: por una parte, en el texto de César Ortiz se revisan esos impactos para el caso colombiano ante la eventual puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos; por otra parte, Lucía Estigarribia centra su revisión en la economía campesina del Paraguay. Finalmente, el tercer apartado incluye un texto de Ernesto de Marsilio en el cual se revisa lo referido al sector de las telecomunicaciones, identificando la presencia de ese sector en las negociaciones comerciales globales y, en particular, en el capítulo de servicios del Tercer Borrador del ALCA, y los márgenes que al respecto existen o pueden ser construidos en la negociación hemisférica.

### III

Más allá del distinto grado de interés que cada uno de los materiales del libro pueda despertar en los lectores, aspiramos a que la selección de los textos aquí presentada les permita una visión de conjunto acerca de los contenidos que hasta ahora se han ido plasmando para el

ALCA en el proceso de negociación, de los alcances e impactos previsibles de dichos contenidos y, especialmente, acerca de los graves peligros que la estrategia estadounidense encierra para el desarrollo económico y social de los países de América Latina.

En el sentido anterior, el libro que estamos entregando esperamos que no sólo pueda aportar al conocimiento del ALCA, a su ubicación en las tendencias globales que en la actualidad se están desplegando y a una identificación tentativa de algunas de las opciones de inserción mundial que se presentan ante los países de América Latina, sino que también pueda transmitir a los lectores nuestra percepción acerca de la relevancia y gravedad que tiene para el futuro de la región lo que hoy se pretende imponer a través del ALCA y, por tanto, acerca de la urgencia de construir réplicas sociales frente a esas pretensiones. Tanto la estrategia del gobierno estadounidense hacia el conjunto del hemisferio, como los avances que ese gobierno está logrando en la estructuración de una red de tratados de libre comercio con distintos países de la región, son temas de primera importancia en el actual escenario latinoamericano y es por ello que visiones críticas sobre esos temas, como la que aquí se presenta, son necesarias como parte de los esfuerzos para redefinir el rumbo por el cual están siendo conducidas nuestras sociedades.

Si bien, como su título lo indica, este libro trata del ALCA y sus peligros, el análisis crítico de las pretensiones estadounidenses hacia nuestra región, y de la aceptación que esas pretensiones han encontrado en el discurso y en la acción de muchos de los gobiernos latinoamericanos, debería apuntar a la necesidad de transitar por nuevos caminos, no sólo en la relación con Estados Unidos sino también en los restantes ámbitos de la inserción mundial de nuestros países, así como en las modalidades de desenvolvimiento interno que en ellos se han venido imponiendo. El ALCA es sólo un parte, si bien importante, de una trama más compleja en la que nuestros países están siendo envueltos, y que sólo podrá ser enfrentada si se tiene clara esa complejidad y la necesidad de actuar contra ella en los distintos niveles que la componen.

En lo que respecta a la inserción mundial de América Latina, los contenidos del ALCA revisados en este libro se corresponden con la absoluta libertad que por distintas vías se ha ido consolidando para el gran capital transnacional, con los actuales principios y prácticas de funcionamiento de la OMC y con el unilateralismo político y militar que caracteriza a la política exterior de los EE.UU. Así también,

dichos contenidos se corresponden con la deificación del mercado que hoy campea en las políticas gubernamentales de los países de la región y con el “ajuste de cuentas” a que vienen siendo sometidos los sectores asalariados de nuestros países.

Por consiguiente, el enemigo a enfrentar es un monstruo de mil cabezas, algunas ubicadas en el exterior y otras en el interior de las propias sociedades latinoamericanas. De entre esas cabezas, hoy sobresale la del ALCA, y es a ella a la que este libro está dedicado.

Para finalizar, es obligado hacer mención a las personas cuyo trabajo desde México y Argentina, primero en los cursos impartidos en el Campus Virtual y después en la preparación del libro, hizo posible que se cuente con el presente material. En México, Alicia González, de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Puebla, formó parte del equipo encargado del curso del ALCA –respondiendo a todos los requerimientos de manejo técnico asociados al uso de paquetes computacionales y a la realización de los chat, así como llevando el manejo administrativo del curso– y tuvo a su cargo una buena parte de las tareas de carácter editorial que desde México se hicieron en relación al libro. En Argentina, la eficiencia de Gabriela Amenta y su equipo de trabajo para el desarrollo de los múltiples aspectos relativos al curso virtual, así como su iniciativa y apoyo en la publicación del libro, fueron en todo sentido decisivos para haber concluido con éxito la empresa cuyo resultado hoy estamos dejando a la opinión de los lectores.

# PARTE I

## ALCA: SU CONTENIDO Y SIGNIFICADO DESDE UNA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA



JAIME ESTAY\* Y GERMÁN SÁNCHEZ\*\*

## UNA REVISIÓN GENERAL DEL ALCA Y SUS IMPLICACIONES<sup>1</sup>

ESTE CAPÍTULO INICIAL DEL LIBRO tiene como objetivo hacer una presentación crítica de los contenidos del ALCA, ubicando sus antecedentes y el contexto en el cual se desarrolla, y señalando las principales consecuencias que su puesta en marcha amenaza traer para las economías latinoamericanas. Si bien en buena parte de la exposición nos centramos en los capítulos y artículos del Tercer Borrador, no ha sido nuestra intención realizar un seguimiento exten-

\* Jaime Estay es profesor-investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Puebla y coordinador del Grupo de Trabajo de CLACSO Globalización, economía mundial y economías nacionales. Correo: jeestay@siu.buap.mx.

\*\* Germán Sánchez es profesor-investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Puebla y becario senior 2004-2005 en el Programa de Becas CLACSO-ASDI. Correo: sdaza@siu.buap.mx.

---

1 Si bien el capítulo es en buena medida resultado de un trabajo colectivo entre los autores, la redacción final corresponde a autorías individuales. Los apartados titulados “El TLCAN como antecedente del ALCA. El ALCA como ‘TLCAN PLUS’” y “Los capítulos sobre ‘Derechos de Propiedad Intelectual’ y sobre ‘Servicios’ del ALCA” corresponden a Germán Sánchez, y los restantes apartados a Jaime Estay.

so del mismo, sino más bien concentrarnos en aquellos elementos que son fundamentales para comprender los posibles impactos de los contenidos que se están negociando.

En la primera parte se ubica la iniciativa del ALCA en el contexto más general de los procesos de integración contemporáneos, con sus tendencias contradictorias y en la perspectiva de los intereses hegemónicos mundiales y regionales, y desde esa perspectiva se abordan los diversos acuerdos y negociaciones que la anteceden, en especial el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la Organización Mundial del Comercio. En la segunda parte se hace una revisión de los capítulos del ALCA, identificando sus principales contenidos, refiriéndolos a aquellas negociaciones o acuerdos que los condicionan o que tienen una relación directa con ellos, y discutiendo los intereses en juego y las posibles consecuencias para los países latinoamericanos que esos contenidos encierran. Finalmente, en la última parte se hace un breve balance general de los peligros que encierra el ALCA para el desarrollo de los países latinoamericanos.

## ANTECEDENTES Y CONTEXTOS DEL ALCA

### EL ALCA ANTE LA GLOBALIZACIÓN Y LA FORMACIÓN DE BLOQUES EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

Desde hace ya algunos años se han multiplicado las referencias a la llamada “globalización económica”, sobre todo por parte de aquellos autores para los cuales el concepto sintetiza la llegada o consolidación de una “verdadera” economía mundial, lo que en algunos análisis se entiende como el triunfo definitivo del libre comercio por sobre las tendencias proteccionistas, en otros análisis como la victoria final de lo global respecto de lo nacional, y en otros –o los mismos autores– como la desaparición de desigualdades intra e internacionales en los grados de desarrollo, en los niveles de bienestar, etcétera. En trabajos anteriores hemos abordado la crítica de algunas de esas posiciones, intentando avanzar por un doble camino.

Por una parte, avanzar en la separación entre la “globalización” y el “globalismo”, esto es, en la distinción entre los contenidos objetivos del proceso y la conceptualización dominante que de él existe, en la cual con distintas mezclas de apología y de fatalismo las actuales modalidades de la globalización son asumidas como las mejores a la vez que como las únicas viables, lo que ampara posturas de pasividad y conformismo ante procesos que se postulan como inmodificables.

En tal sentido, son muchas las tendencias de la realidad mundial contemporánea que es necesario revisar y confrontar con distintos análisis generales y parciales sobre la misma, como requisito para lograr una “reconstrucción” conceptual del proceso de globalización que deje al descubierto las múltiples contradicciones, conflictos y desigualdades que acompañan a su desenvolvimiento.

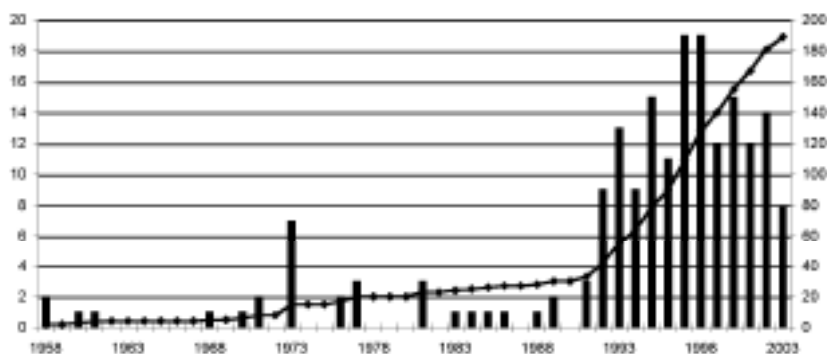
Por otra parte, avanzar en la identificación de un conjunto de fuerzas objetivas que empujan a un nuevo nivel de integración a la economía mundial, multiplicando en su interior la movilidad global del capital y sus grados de internacionalización, y por consiguiente los vínculos productivos comerciales y financieros entre los distintos espacios de la economía mundial, proceso este claramente comandado por el gran capital transnacional, y que se ha desenvuelto teniendo como base a la actual revolución científico-técnica y en el contexto inmediato de las tendencias al deterioro económico presentes desde hace ya tres décadas en el conjunto del sistema.

Más que discutir los puntos recién señalados, lo que nos interesa es centrar la atención en una tendencia paralela y vinculada a la globalización de la economía mundial, que es la del desarrollo y/o consolidación de regiones económicas en el interior de dicha economía. La relación existente entre las tendencias a la globalización y a la regionalización ha sido objeto de múltiples análisis, existiendo al respecto un abanico de posiciones referidas a los niveles de complementariedad o conflicto existentes entre ambas tendencias. A nuestro juicio, los acuerdos comerciales regionales apuntan en direcciones distintas a las que se desprenderían de la sola tendencia a la globalización, en términos de los impactos sobre el funcionamiento de la economía mundial y en términos de las fuerzas que dirigen a cada una de esas tendencias.

Sin embargo, ello no significa que los acuerdos regionales sean excluyentes con el avance del multilateralismo, más aún si se tiene presente la coexistencia que se ha dado entre ambos desde hace ya varias décadas, de tal modo que en la actualidad el funcionamiento de instrumentos y órganos multilaterales de comercio se acompaña con la vigencia de cerca de doscientos acuerdos comerciales entre grupos de países (véase Gráfico 1).

GRÁFICO 1

ACUERDOS COMERCIALES VIGENTES, NOTIFICADOS AL GATT/OMC  
POR FECHA DE ENTRADA EN VIGOR



En otro sentido, cabe también tener presente que tanto el multilateralismo como la regionalización, pese a las contradicciones que efectivamente existen y seguirán existiendo entre los dos procesos, apuntan ambos en dirección a un escenario mundial y a un funcionamiento de los capitales individuales, de las economías nacionales y de las distintas regiones más fuertemente regido por la competencia, aunque desde luego no se trata de una competencia “libre” o “justa”, ni de nada semejante, sino de un recrudecimiento de las formas monopólicas y oligopólicas de acción de los grandes capitales dedicados a la producción, el comercio y las finanzas. En tal sentido, sobran las evidencias de que los procesos de regionalización constituyen para esos grandes capitales un instrumento de ampliación y consolidación de las bases sobre las que se asientan sus capacidades competitivas, y es por ello que la formación de bloques es y seguirá siendo un importante foco de conflictos entre las principales potencias económicas, sobre todo si se tiene presente que, de entre la multitud de acuerdos comerciales de distinto tipo, es distinguible la constitución de tres grandes bloques económicos regionales o “megabloques, cada uno de los cuales está encabezado por las principales potencias económicas. Esos tres megabloques son los se mencionan a continuación.

Por una parte, los veinticinco países de la Unión Europea –Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Francia, Alemania, Italia, Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Grecia, España, Portugal, Suecia,

Finlandia y Austria, a los que se han sumado Chipre, Malta, Polonia, República Checa, Estonia, Eslovaquia, Hungría, Lituania Eslovenia, Letonia–, encabezados por Alemania, a lo que cabría agregar la actual negociación para la inclusión de Turquía, Rumania y Bulgaria, así como el hecho de que la Unión Europea posee estrechos vínculos con los países de la Asociación Europea de Libre Comercio, formando en conjunto el Espacio Económico Europeo.

Por otra parte, el bloque asiático, el cual, a diferencia de la Unión Europea, posee un grado mucho menor de institucionalización. Dicho bloque está encabezado por Japón, y a el pertenecen los “cuatro tigres” –Corea del Sur, Hong Kong, Taiwán y Singapur–, los países que junto con Singapur pertenecen a la Asociación de Países del Sudeste Asiático –Tailandia, Malasia, Indonesia, Brunei y Filipinas–, y los dos países que forman la ANZCERTA –Australia y Nueva Zelanda. El tamaño del bloque asiático, y las perspectivas que se le asignen, dependen en buena medida de que se incluya o no a China en el mismo.

Y en tercer lugar el bloque americano, encabezado por EE.UU. e integrado por México y Canadá, que junto con EE.UU. forman el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y por otros treinta y un países de América Latina y El Caribe, lo que hace un total de treinta y cuatro países que están negociando la puesta en marcha del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA): tres de América del Norte, diecinueve de América Central y El Caribe, y doce de América del Sur.

A reserva de revisar más adelante con detalle el bloque americano, interesa tener presente que en las tres regiones se ha dado un incremento sostenido en la importancia relativa del comercio intra-bloque, con lo cual partes crecientes del total de los intercambios internacionales han pasado a corresponder a ese tipo de comercio. Y algo similar, aunque con menor fuerza, ha ocurrido con los flujos de capitales, tanto con relación a las inversiones directas como respecto a las inversiones de cartera y a los créditos bancarios internacionales. A ello cabría agregar al menos dos referencias específicas a los bloques asiático y europeo.

Respecto del bloque asiático, destaca su menor grado de avance en acuerdos formales de integración y/o de libre comercio, lo que en todo caso sí se ha acompañado en la práctica de vínculos estrechos y crecientes entre las economías del bloque. El poco avance en acuerdos formales –y los compromisos bastante laxos que al respecto se han definido para el futuro, por ejemplo en el interior de la ASEAN– bien

podría explicarse por una posición más ofensiva que defensiva de los llamados “NICs” y de Japón en los mercados internacionales, y por una historia ya larga de éxitos en el dinamismo exportador de esos países, lo cual les ha permitido un menor énfasis en la formalización de los vínculos entre ellos.

Respecto del bloque europeo, hay que tener presente que se trata, con mucho, del área que ha alcanzado los mayores niveles de integración, no sólo en lo que respecta a los vínculos comerciales, sino también en relación a la libre circulación de capitales, servicios y personas, a la creación de órganos supranacionales, a la definición de políticas comunes y la coordinación de políticas macroeconómicas, etcétera.

En tal sentido no cabe duda de que, a pesar de todos los problemas presentes y por venir que enfrentarán los países miembros en su intento de ampliar y consolidar la integración europea, el camino ya recorrido por ese bloque es incomparablemente mayor al de las zonas americana y asiática. Esa enorme distancia quedó claramente en evidencia tanto desde el arranque del Mercado Único Europeo el 1º de enero de 1993, como al ponerse en marcha la Unión Monetaria con la adopción de una moneda única europea, el Euro, a partir del 1º de enero de 1999, aunque hasta la fecha no participan en la Zona Euro Suecia, el Reino Unido y Dinamarca, objetivos ambos que ni siquiera han sido mencionados para fecha alguna en los otros dos bloques.

La fuerza adquirida por la tendencia a la regionalización de la economía mundial, y los conflictos presentes y previsibles entre los principales bloques, que se desprenden de dicha tendencia, son los elementos que más nos interesa destacar, ya que ellos constituyen el referente inmediato de la decisión estadounidense de proponer en 1990 la creación de una “Zona Hemisférica de Libre Comercio” y, en términos más generales, permiten ubicar al ALCA como parte de los esfuerzos de ese país por mejorar sus capacidades competitivas sobre todo ante el avance de la integración europea, recurriendo para ello a una redefinición de sus relaciones con los países de América Latina y El Caribe, los cuales históricamente han constituido su zona geográfica inmediata de influencia.

También como elemento general, y más allá de los grados de conflicto entre la regionalización y el multilateralismo, interesa destacar que se trata en definitiva de dos caminos a través de los cuales se ha venido concretando en las décadas recientes la tendencia general a la liberalización del movimiento internacional de capitales y de mer-

cancías –aunque no por cierto del movimiento de personas–, lo cual tiene beneficiarios muy precisos en el interior de cada bloque y a nivel mundial –las grandes empresas dedicadas a la producción, el comercio y las finanzas–, y que en su casi totalidad se ubican en los países desarrollados y, en el ámbito hemisférico, en EE.UU.

## LOS RASGOS GENERALES DEL DESENVOLVIMIENTO DEL ALCA DESDE SU FORMULACIÓN INICIAL HASTA LOS ACTUALES BORRADORES

En este segundo apartado la intención es identificar los contenidos de la propuesta estadounidense de formar una “Zona Hemisférica de Libre Comercio”. Respecto del contexto en que esa propuesta fue presentada, y el desarrollo general que ha tenido desde ese entonces y hasta la fecha, se recomienda la lectura completa tanto del discurso en el que George Bush dio a conocer dicha propuesta como de los “Comunicados finales” de las cuatro Reuniones Cumbre celebradas en 1994, 1998, 2001 y 2004.

Los avances de la integración europea a los que nos referíamos en el apartado anterior, y en particular el “relanzamiento” de dicha integración que se produce en la segunda mitad de los años ochenta, constituyen un primer elemento a tener presente del contexto en que la administración de George Bush (padre) lanzó la “Iniciativa para las Américas” el 27 de junio de 1990.

A esos avances en la integración europea, para fines de los años ochenta se sumó el fin de la Guerra Fría y, por consiguiente, la constitución de un nuevo escenario internacional en el cual la confrontación Este-Oeste dejaba de jugar el papel de “eje ordenador” que había tenido en las décadas anteriores. También por esos años se agregaban a lo anterior distintas evidencias que apuntaban a una pérdida relativa de posiciones de la economía estadounidense a nivel mundial.

Todo ello constituyó el referente inmediato de los esfuerzos del gobierno estadounidense para elevar a un nuevo nivel las relaciones intrahemisféricas, primero con el lanzamiento de la “Iniciativa Bush” y luego con la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Ambas iniciativas claramente correspondieron a un intento estadounidense, de contenido básicamente económico, por ganar el terreno perdido en relación a los vínculos con su zona inmediata de influencia, y más en general por crear condiciones

que permitieran mejorar sus capacidades competitivas en el actual escenario internacional.

Con dichas iniciativas se puso fin a un largo período durante el cual estuvo notoriamente “atenuado” el componente económico en las prioridades gubernamentales estadounidenses hacia América Latina, lo que a su vez era reflejo de una subordinación relativa de las definiciones respecto de las prioridades económicas externas más generales y de las políticas de vinculación económica internacional y de comercio a ellas asociadas. En tal sentido, el balance de las décadas anteriores a los noventa deja al descubierto como estrategia gubernamental estadounidense de relacionamiento externo más bien un conjunto de directrices de carácter global con un contenido fundamentalmente político, y una serie de medidas y reacciones “caso por caso” en el terreno económico, las cuales estaban fuertemente influidas por consideraciones derivadas de la confrontación política global.

En lo que respecta a América Latina, hasta fines de los años ochenta prácticamente no existía una estrategia gubernamental norteamericana de vinculación *económica* con el *conjunto* de la región, y, en ausencia de esa estrategia, en el ámbito económico el mayor énfasis estuvo puesto en vínculos principalmente bilaterales y con definiciones reactivas, en tanto que las relaciones más generales con Latinoamérica se desprendían de las estrategias estadounidenses relativas al binomio Este-Oeste y al binomio Norte-Sur, en ambos casos respondiendo a preocupaciones fundamentalmente geopolíticas vinculadas a la percepción norteamericana del equilibrio mundial de poder y a la necesidad de obtener la victoria en un caso respecto al Este y en el otro respecto al Tercer Mundo.

Bajo esas condiciones, que se mantuvieron desde los años cincuenta hasta el fin de la Guerra Fría, la relación bilateral –o, en algunas ocasiones, con grupos de países de América Latina, como ocurrió con la Alianza Para el Progreso y después con la Iniciativa Para la Cuenca del Caribe– sólo se transformaba en prioritaria en la medida en que con o sin razón se identificaba un peligro presente o potencial para la seguridad de EE.UU., desde la perspectiva de la confrontación geopolítica que dominaba el escenario internacional. Así, las iniciativas económicas y políticas de mayor envergadura que EE.UU. desarrolló hacia Latinoamérica durante toda la Guerra Fría fueron claramente motivadas por la consigna general de “luchar contra el comunismo”, consigna que se imponía ante un amplio abanico de situaciones –abarcando desde los movimientos guerrilleros hasta los intentos



de gobiernos latinoamericanos por desarrollar políticas internas y externas con algún grado de autonomía respecto de las directrices estadounidenses— y para cuya aplicación los gobiernos estadounidenses usaron todo tipo de instrumentos, desde la asignación de fondos de “ayuda” hasta las intervenciones militares directas.

Todo lo anterior cambió de manera importante con el lanzamiento de la “Iniciativa para las Américas”. Si bien para el momento en que se planteó esa iniciativa ella constituía en parte un aviso de EE.UU. al resto del capitalismo desarrollado de que ante un eventual fracaso de la Ronda Uruguay del GATT estaba preparado para responder acrecentando sus relaciones con América Latina, en una ubicación de más largo plazo la propuesta de Bush constituyó la primera definición estratégica de EE.UU. respecto a su relación con el conjunto de América Latina desde la Alianza para el Progreso, diferenciándose sin embargo de esta por el peso asignado a los vínculos económicos en comparación con los elementos de carácter político y militar, y apuntando por consiguiente a un tipo de relación en la que el apoyo político a EE.UU. ya no era ni la única ni la principal exigencia, y en que se abría paso a criterios con contenido más claramente económico, referidos principalmente a la libertad de movimiento de las mercancías y de los capitales estadounidenses en el hemisferio.

Lo anterior, sin embargo, no fue obstáculo para que los principios de carácter ideológico siguieran teniendo un peso importante en la definición norteamericana de su relación con los países de América Latina, pero en la propuesta de Bush se trata de principios ideológicos aplicados ya no prioritariamente al terreno de la política (como eran la lucha contra el comunismo y la subversión) sino al terreno de la economía —“apertura y reformas de mercado”— y a otros aspectos en que el gobierno de EE.UU. define el “deber ser” de nuestros países, como son los problemas ambientales, los derechos humanos y la lucha contra el narcotráfico.

Ese componente fuertemente prescriptivo de la propuesta estadounidense se mantuvo a lo largo de las dos administraciones de Clinton, y a él se fue agregando una definición más precisa de metas, de criterios y de procedimientos respecto del ALCA, en comparación con los contenidos mucho más ambiguos y difusos que caracterizaron a la propuesta de Bush. En términos generales esa diferencia quedó de manifiesto desde la propia Cumbre de Miami, en cuya Declaración de Principios y Plan de Acción se señaló: “[...] resolvemos concluir las negociaciones del ‘Área de Libre Comercio de las Américas’ a más tar-

dar en el año 2005, y convenimos en alcanzar avances concretos hacia el logro de este objetivo para el final de este siglo”. A ello se agregó en la Reunión Ministerial Sobre Comercio de Denver –celebrada en junio de 1995– la definición de un “Programa Inicial de Trabajo” que implicó la formación y asignación de tareas a siete “Grupos de Trabajo”, cuyo número posteriormente fue cambiando hasta llegar a un total de nueve “Grupos de Negociación”, con los temas que hasta la fecha se mantienen y que presentaremos en el Cuadro 1.

En un ámbito más particular, la administración Clinton también fue bastante precisa al identificar tanto los objetivos que busca con el ALCA como los requisitos que deberían cumplir los países para poder entrar en negociaciones con EE.UU. En lo que respecta a los requisitos, resulta elocuente la siguiente enumeración de los llamados “criterios de elegibilidad” que realizó hace algunos años la CEPAL (1996: 5) apoyándose en un anexo del memorando del gobierno estadounidense *Política Comercial hacia Latinoamérica después del NAFTA*, en el cual se señala que cada país de América Latina debe: “1. Proveer un acceso a su mercado ‘justo y equitativo’ a las exportaciones de los Estados Unidos o haber realizado avances significativos en la apertura de su mercado, además de revertir interés económico para los Estados Unidos, incluidas las oportunidades de mercado potenciales para sus empresas y la creación de empleos”; “2. Tener la capacidad institucional de cumplir los compromisos serios y de largo plazo asumidos y las políticas económicas requeridas con miras al éxito del acuerdo de libre comercio, incluyendo un efectivo ambiente macroeconómico estable, políticas orientadas hacia el mercado y apertura al sistema multilateral de comercio [...]”; “3. Estar de acuerdo en que el compromiso de integración estará basado en la reciprocidad, sin expectativas de tratamiento ‘especial y preferencial’ por su menor grado de desarrollo”; “4. No tener peticiones y controversias pendientes asociadas al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de los Estados Unidos; por ejemplo: sobre derechos de los trabajadores, expropiación, o derechos de propiedad intelectual. Además, el candidato potencial conviene en aplicar criterios específicos consistentes con el TLCAN sobre lo laboral y el medio ambiente”.

A esas prescripciones, con la administración de George Bush hijo, y en particular desde el 11 de septiembre de 2001, se suma la del antiterrorismo, la cual ha pasado a ocupar un lugar prioritario

en las exigencias de alineamiento hacia América Latina, amenazando con transformarse en un nuevo eje que articula no sólo al conjunto de la política exterior estadounidense sino también a los distintos componentes de la estrategia de ese país hacia América Latina y El Caribe, integrándolos bajo el “paraguas” de la lucha contra el terrorismo. En tal sentido, lo que interesa destacar es que el ALCA es un componente de esa estrategia, que incluye además elementos directos de dominación política y militar con los cuales la presencia económica de las empresas y productos estadounidenses se complementa y se asegura con el control físico del territorio hemisférico, constituyendo todo ello un conjunto coherente a través del cual se pretende que la región –con sus recursos naturales, su gente y la totalidad de su infraestructura– responda por completo a los objetivos y necesidades definidas del lado estadounidense.

Así, en el terreno del discurso los llamados al libre comercio hemisférico se acompañan de exigencias para alinearse en la defensa de la democracia representativa, en la lucha contra el narcotráfico y en la erradicación total de cualquier posibilidad presente o futura de terrorismo, y en los hechos las negociaciones del ALCA han sido paralelas a la aplicación del Plan Colombia, al lanzamiento de la Iniciativa para la Región Andina y, en general, a un reforzamiento de la presencia política y militar estadounidense en la región.

Como parte de esa estrategia hemisférica de EE.UU., su propuesta del ALCA fue avanzando a través de las “Reuniones Cumbre”, la de Miami en 1994, en la que se inició la fase preparatoria, y la de Santiago en 1998, en la cual se declaró el inicio de las negociaciones. Desde el inicio de la fase preparatoria se han celebrado ocho reuniones ministeriales, la más reciente en noviembre de 2004 en Miami, en las cuales se fueron creando distintos “Grupos de Negociación” y Comités, hasta llegar a la actual estructura que incluye los nueve Grupos de Negociación y los cuatro Comités que se señalan en el Cuadro 1, a los que habría que agregar: la presidencia rotatoria del proceso, que ha estado a cargo de Canadá (mayo de 1998 a octubre de 1999), de Argentina (noviembre de 1999 a abril de 2001) y de Ecuador (mayo de 2001 a octubre de 2002), y que desde noviembre de 2002 y hasta diciembre de 2004, fecha programada para finalizar las negociaciones, está compartida por EE.UU. y Brasil; el “Comité de Negociaciones

Comerciales” (CNC), formado por los Viceministros Responsables de las Áreas de Comercio de los distintos países y cuya reunión más reciente, la número diecisiete, se inició en Puebla en febrero de 2004, debiendo suspenderse por falta de acuerdos; y el “Comité Tripartito”, integrado por el BID, la OEA y la CEPAL, que está encargado de brindar apoyo técnico, analítico y financiero al proceso del ALCA.

**CUADRO 1**  
**“GRUPOS DE NEGOCIACIÓN” Y “COMITÉS ESPECIALES” DEL ALCA**  
**ACTUAL PRESIDENCIA Y VICEPRESIDENCIA. REUNIONES CELEBRADAS**

	<b>Actual presidencia y vicepresidencia (hasta 31 de diciembre de 2004) y fecha de la última reunión</b>	<b>Reuniones celebradas</b>
<b>GRUPOS DE NEGOCIACIÓN</b>		
Acceso a Mercados <sup>I</sup>	Colombia y R. Dominicana	29 sept. 2003
Inversión <sup>I</sup>	Panamá y Nicaragua	25 agosto 2003
Servicios <sup>I</sup>	Caricom y Ecuador	26 sept. 2003
Compras del Sector Público <sup>II</sup>	C. Rica y Paraguay	25 sept. 2003
Solución de Controversias <sup>III</sup>	Canadá y Chile	24 sept. 2003
Agricultura <sup>IV</sup>	Uruguay y México	27 sept. 2003
Derechos de Propiedad Intelectual <sup>V</sup>	R. Dominicana y Venezuela	22 agosto 2003
Subsidios, Antidumping y Derechos Compensatorios <sup>I</sup>	Argentina y México	22 agosto 2003
Política de Competencia <sup>VI</sup>	Perú y Caricom	22 agosto 2003
<b>Comités Especiales</b>		
Asuntos institucionales	México y EE.UU.-Brasil	14 agosto 2003
Economías más pequeñas <sup>I</sup>	Caricom y Nicaragua	24 enero 2004
Comercio electrónico <sup>VI</sup>	Canadá y Perú	14 julio 2002
Participación de la Sociedad Civil	Chile y Perú	24 enero 2004

I Creado como grupo de trabajo en la 1ª reunión ministerial (Denver, junio de 1995). II Creado como grupo de trabajo en la 2ª reunión ministerial (Cartagena, marzo de 1996). III Creado como grupo de trabajo en la 3ª reunión ministerial (Belo Horizonte, marzo de 1996). IV Creado como grupo de negociación en la 4ª reunión ministerial (San José, marzo de 1998). V Creado como grupo de trabajo en la 1ª reunión ministerial y transformado en “Grupo Consultivo” en la 4ª reunión ministerial. VI Desde noviembre de 2002, sus actividades están temporalmente suspendidas.

Además de esa estructura de las negociaciones, y en otro nivel, habría que tener presentes al menos dos elementos adicionales:

- como parte de los trabajos de los distintos Grupos y Comités se ha ido creando un conjunto de inventarios y de bases de datos sobre una variedad de temas: asistencia técnica; estadísticas, normas y barreras de comercio y de aranceles; medidas no arancelarias; procedimientos aduaneros; educación en materia

de comercio; legislación y procedimientos de compra del sector público; regímenes nacionales y tratados bilaterales de inversión extranjera; leyes y tratados referidos a políticas de competencia; disposiciones sobre comercio de servicios; mecanismos de solución de controversias en los tratados vigentes en el hemisferio; prácticas nacionales referidas a medidas antidumping y derechos compensatorios; etcétera;

- desde hace ya algún tiempo está en proceso de discusión y elaboración un proyecto sobre la estructura general que tendrá el ALCA cuando se inicie su aplicación: según los documentos iniciales elaborados al respecto por el Comité Técnico de Asuntos Institucionales, dicha estructura incluiría una “Instancia Política” encargada de la dirección política del proceso, una “Instancia Ejecutiva” encargada de supervisar el desarrollo general del proceso, una “Instancia técnica” integrada por los Comités Técnicos encargados de la supervisión de la implementación de los distintos capítulos del Acuerdo ALCA, y una Secretaría Administrativa como órgano de apoyo administrativo, operativo y logístico.

Como resultado del proceso de negociación se han ido formulando sucesivos borradores del ALCA en los que se plasman los acuerdos y diferencias surgidos del trabajo de los distintos grupos. En el Cuadro 2 se presenta la estructura de los tres borradores que hasta la fecha se han dado a conocer. Según se ve en dicho cuadro, los principales cambios de estructura han sido la inclusión de un apartado sobre “Temas generales e institucionales” en el Segundo Borrador, y de capítulos sobre disposiciones ambientales y laborales en el Tercer Borrador.

**CUADRO 2**  
**COMPARACIÓN DE BORRADORES DEL ALCA**

<b>PRIMER BORRADOR</b> (julio de 2001)	<b>SEGUNDO BORRADOR</b> (noviembre de 2002)	<b>TERCER BORRADOR</b> (noviembre de 2003)
	Temas generales e institucionales	CAP. I Asuntos Institucionales CAP. II Disposiciones Generales CAP. III Definiciones CAP. IV Transparencia CAP. V Tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías CAP. XXI Marco Institucional CAP. XXII Excepciones Generales CAP. XXIV Disposiciones Finales

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

		CAP. VI Disposiciones Medioambientales
		CAP. VII Disposiciones laborales y procedimientos relativos al incumplimiento de disposiciones ambientales y laborales
Cap. sobre agricultura	Cap. sobre agricultura	CAP. IX: Agricultura
Cap. sobre acceso a mercados	Cap. sobre acceso a mercados	CAP. VIII Aranceles y Medidas No Arancelarias CAP. X Régimen de Origen CAP. XI Procedimientos Aduaneros relacionados con el Régimen de Origen CAP. XII Procedimientos Asuntos Aduaneros CAP. XIII Normas y Barreras Técnicas al Comercio CAP. XIV Medidas de Salvaguarda
Cap. sobre subvenciones, antidumping y derechos compensatorios	Cap. sobre subvenciones, antidumping y derechos compensatorios	CAP. XV Subvenciones, Antidumping y Derechos Compensatorios
Cap. sobre servicios	Cap. sobre servicios	CAP. XVI Servicios
Cap. sobre inversión	Cap. sobre inversión	CAP. XVII Inversión
Cap. de compras del sector público	Cap. de compras del sector público	CAP. XVIII Compras/Contrataciones/ Adquisiciones del Sector Público
Cap. sobre política de competencia	Cap. sobre política de competencia	CAP. XIX Política de Competencia
Cap. de derechos de propiedad intelectual	Cap. de derechos de propiedad intelectual	CAP. XX Derechos de propiedad intelectual
Cap. sobre solución de controversias	Cap. sobre solución de controversias	CAP. XXIII Solución De Controversias

A pesar de la mayor precisión que la propuesta del ALCA fue alcanzando desde su formulación inicial, un balance global de los ritmos de avance indica que el proceso ha atravesado distintas y crecientes dificultades, las cuales han derivado hacia una virtual paralización de la negociación.

En una primera y larga etapa las dificultades estuvieron principalmente del lado estadounidense. Por una parte, luego de la Iniciativa Bush vino un período de estancamiento provocado por el conflicto en el Golfo Pérsico, por la recesión de comienzos de los años noventa en la economía norteamericana, y por las dificultades que tuvo la administración Clinton para conseguir la aprobación del Congreso a la incorporación mexicana al TLCAN, a lo cual se sumó la permanente oposición del Congreso para renovar al Ejecutivo la autorización de “negociación por la vía rápida” que se consideraba como indispensable para agilizar la conformación del área hemisférica de libre comercio, oposición que finalmente fue superada por la actual administración Bush en julio de 2002, aunque por una diferencia mínima en la votación del Congreso, haciendo uso del argumento “antiterrorista”. Durante esta etapa, por consiguiente, las mayores

dificultades no venían del lado latinoamericano y caribeño, cuyos gobiernos en su casi totalidad se limitaron a asumir la iniciativa estadounidense y a introducir internamente los cambios para cumplir con los “requisitos de elegibilidad” de modo tal que el proceso de negociación parecía avanzar sin grandes dificultades, aunque a un ritmo lento y con una progresiva acumulación de diferencias no resueltas.

En un segundo momento, que corresponde al periodo más reciente, distintos países de América Latina y El Caribe comenzaron a endurecer sus posiciones, en lo que influyeron tanto el propio desenvolvimiento de las negociaciones y las divergencias que de él iban resultando como otros factores, de los cuales interesa mencionar dos.

Por un lado, los cambios de gobierno ocurridos primero en Venezuela y luego en Brasil y Argentina han traído consigo una modificación en las posiciones oficiales de esos países –y en parte también de Bolivia– respecto del ALCA, llevando a mayores niveles de cuestionamiento de los principios generales en que se sustenta la creación del Área, de los grados en que dicha creación responde unilateralmente a los intereses y necesidades estadounidenses, y de los impactos que su puesta en marcha traería no sólo sobre distintos sectores sociales, industrias y regiones, sino también sobre las capacidades estatales de regulación del funcionamiento económico interno. Como consecuencia de lo anterior, han sido esos países los que se han constituido en uno de los polos de la negociación, en tanto que en el otro polo se encuentran EE.UU. y los países con los que este tiene firmados tratados de libre comercio.

Por otro lado, algunos gobiernos se han visto presionados por el rechazo que el ALCA ha venido generando en las sociedades de la región, el cual abarca un abanico que va desde sectores empresariales preocupados por las consecuencias que les acarrearán la competencia con las transnacionales estadounidenses, hasta distintos grupos sociales que califican negativamente el tipo de relaciones que a través del ALCA intentan imponerse en el ámbito hemisférico y la notoria pasividad con que el proyecto estadounidense fue siendo asumido por los gobiernos. Todo ello se ha expresado en crecientes muestras de informalidad hacia la eventual puesta en marcha del Área por parte de los más diversos sectores, dando lugar además a análisis críticos sobre el proceso de negociación, acompañados en algunos casos por propuestas alternativas acerca del tipo de relación hemisférica que debería impulsarse, desde la perspectiva de los intereses ya no de los grandes

capitales del hemisferio sino de la inmensa mayoría de los habitantes de los países involucrados.

No por casualidad los conflictos afloraron con fuerza en la última etapa de las negociaciones, iniciada en noviembre de 2002, cuando correspondía arribar a un texto único que debía estar listo a fines de 2004, incluyendo la definición precisa de los compromisos de apertura asumidos por cada país así como de los ritmos y modalidades bajo los cuales dicha apertura se iría concretando una vez que el ALCA entrara en vigor.

Lejos de acercarse a ese texto único –lo que implicaba la desaparición de los casi 5.300 pares de corchetes colocados en las palabras, párrafos o artículos en los que no había acuerdo en el borrador mas reciente del ALCA (ver Cuadro 3)–, ocurrió prácticamente lo contrario, y conforme avanzó esa etapa final los desacuerdos se fueron reiterando, haciéndose evidente que no se lograría concretar el ALCA en las fechas y con los contenidos que pretendía el gobierno de EE.UU.

**CUADRO 3**  
**PARES DE “PARÉNTESIS DE CORCHETES”**  
**EN EL TERCER BORRADOR DEL ALCA**

<b>CAPÍTULOS</b>	<b>Corchetes</b>
CAPÍTULO I Asuntos institucionales	48
CAPÍTULO II Disposiciones Generales	37
CAPÍTULO III Definiciones	
CAPÍTULO IV Transparencia	20
CAPÍTULO V Tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías	9
CAPÍTULO VI Disposiciones Medioambientales	7
CAPÍTULO VII Disposiciones laborales y procedimientos relativos al incumplimiento de disposiciones ambientales y laborales	7
CAPÍTULO VIII Aranceles y Medidas No Arancelarias	136
CAPÍTULO IX Agricultura	367
CAPÍTULO X Régimen de Origen	222
CAPÍTULO XI Procedimientos Aduaneros relacionados con el Régimen de Origen	123
CAPÍTULO XII Procedimientos Asuntos Aduaneros	189
CAPÍTULO XIII Normas y Barreras Técnicas al Comercio	133
CAPÍTULO XIV Medidas de Salvaguarda	369
CAPÍTULO XV Subvenciones, Antidumping y Derechos Compensatorios	183
CAPÍTULO XVI Servicios	334
CAPÍTULO XVII Inversión	1103
CAPÍTULO XVIII Compras/Contrataciones/Adquisiciones Del Sector Público	486
CAPÍTULO XIX Política de Competencia	243
CAPÍTULO XX Derechos de propiedad intelectual	713
CAPÍTULO XXI Marco Institucional	61
CAPÍTULO XXII Excepciones Generales	57
CAPÍTULO XXIII Solución De Controversias	429
CAPÍTULO XXIV Disposiciones Finales	21
<b>TOTAL</b>	<b>5297</b>



Ante esa evidencia, desde mediados de 2003, cuando se realizó la XIV reunión del CNC en San Salvador, del 8 al 11 de julio, se empezaron a buscar fórmulas alternativas para destrabar las negociaciones, acordándose en la Reunión Ministerial celebrada en Miami en noviembre de ese año la modalidad del “ALCA de dos niveles”: en el primer nivel, para sacar de la negociación propiamente hemisférica algunos de los puntos conflictivos, se reducirían los compromisos para el conjunto del Área a una suerte de “mínimo común” que abarcaría aquellos contenidos que los treinta y cuatro países participantes están dispuestos a aceptar; y en el segundo nivel, los países interesados podrían acordar “beneficios y obligaciones adicionales” a través de negociaciones bilaterales o “plurilaterales”.

Sin embargo, el fracaso tanto de la siguiente reunión del CNC iniciada en Puebla tres meses después (y suspendida hasta este momento, sin fecha de reanudación), como de las reuniones “informales” posteriores realizadas en Buenos Aires, demostró que la modalidad de “dos niveles” no ha logrado resolver las diferencias previamente existentes.

De esta manera, al momento de escribir el presente texto la negociación del ALCA lleva en los hechos más de un año de estancamiento, lo cual es expresión de problemas que no sólo están retrasando la puesta en marcha del Área y están obligando a redefinir algunas de sus modalidades y contenidos, sino que incluso cuestionan seriamente su viabilidad, a lo cual se agregaron los límites a que se enfrentó el gobierno estadounidense, al menos durante 2004, por las elecciones presidenciales.

En los siguientes apartados iremos revisando las diferencias que hoy tienen detenido el proceso ALCA, pero desde ya interesa destacar que, aun cuando estas pudieran persistir, impidiendo la concreción del Área, ello se acompañaría con la permanencia, e incluso la acentuación, del otro componente de la estrategia del gobierno estadounidense, que son los tratados bilaterales o con grupos de países de la región, línea esta en la que dicho gobierno ha estado logrando importantes avances durante el período reciente, y la cual es incluso más peligrosa que el propio ALCA, porque con ella se pulveriza la posibilidad de los países de la región para negociar en bloque y con posturas comunes.

## EL TLCAN COMO ANTECEDENTE DEL ALCA: EL ALCA COMO “TLCAN PLUS”

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (en adelante TLCAN) ha sido desde sus planteamientos iniciales bastante controvertido, pues en cada uno de los países involucrados los diversos intereses económicos y sociales eran, y continúan siendo, muy amplios, y en varios casos contradictorios.

El TLCAN, en la medida en que incluía a EE.UU. como participante, como economía hegemónica regional y mundial, era una iniciativa que se podía considerar “interesante”, pues se trataba de una negociación entre países de distinto nivel de desarrollo y, en general, con fuertes diferencias en todos los ámbitos.

Así, la importancia del TLCAN radica no sólo en los efectos sobre las economías participantes, sino también en las consecuencias que tiene sobre las expectativas de los países capitalistas dependientes, en especial los latinoamericanos, y la manera en que se puede negociar con los intereses del capitalismo hegemónico.

En esta perspectiva conviene hacer una breve recuperación de los momentos y el ambiente de negociación del TLCAN, para pasar posteriormente a una breve reflexión en torno a los contenidos del mismo y, finalmente, ubicar su relación con el ALCA.

### EL CONTEXTO DE LA NEGOCIACIÓN DEL TLCAN

Es importante recordar que hacia 1986 se iniciaba la Ronda Uruguay, que finalizaría en 1994, en la cual se habían logrado introducir negociaciones que rebasaban el ámbito de lo comercial. Cuatro aspectos se destacan: los servicios, los derechos de propiedad intelectual, el sector agrícola, y lo relativo al tratamiento de las inversiones.

Tal y como se ha documentado, la introducción de esos temas fue hecha a partir de la presión de los países desarrollados, y muy en particular de EE.UU. La importancia económica de los mismos radica en las características estructurales que ha venido desarrollando la economía mundial: creciente peso del sector servicios, destacando los financieros y los vinculados a las tecnologías de la información; mayor contenido de conocimientos en las mercancías y servicios (resultado de la revolución científico-tecnológica); y la creciente profundización de la internacionalización del capital (que impulsaba fuertemente el desarrollo de la manufactura integrada globalmente).

Así, por ejemplo, diversos autores mencionan que entre los objetivos que buscaba EE.UU. en la Ronda Uruguay se encontraban (Valle, 2000: 186): extensiones del GATT para exigir ciertos niveles mínimos de protección a los Derechos de Propiedad Intelectual; ampliaciones del GATT para cubrir las inversiones; extensiones al GATT para cubrir los servicios; mecanismos más eficaces para la solución de controversias; régimen legal más estricto para limitar subsidios y *dumping*; límites más estrechos para las excepciones a los requerimientos de las concesiones del GATT a los países en desarrollo; fortalecimiento de la cobertura del GATT para productos agrícolas. Cuestiones todas ellas en las cuales finalmente logran un fuerte avance, de acuerdo a los resultados de la Ronda.

En este marco, en tanto se definían las negociaciones del GATT, EE.UU. avanzó a través de acuerdos bilaterales, en primer lugar el firmado con Canadá (TLCCEU) y que entró en vigencia a partir de 1989, y, posteriormente, el TLCAN.

Efectivamente, en el TLCCEU, cuyas negociaciones duraron tres años y nueve meses, se tenían los siguientes objetivos (Caballero, 1990: 43): eliminar barreras al comercio de bienes y servicios; facilitar las condiciones de la competencia justa y equitativa dentro del área o zona de libre comercio; expandir significativamente la liberalización de las condiciones para la aserción de cada uno de los países en el otro; establecer efectivamente procedimientos para la administración conjunta del acuerdo y la resolución de disputas; y establecer los fundamentos para la futura cooperación bilateral y multilateral que permita expandir y ampliar los beneficios del acuerdo. Se incluye un apartado relativo a la inversión extranjera. Como puede observarse, ya en este Tratado se rebasa el ámbito del comercio de bienes y se introducen parte de los objetivos perseguidos por el capital norteamericano.

#### NEGOCIACIÓN, CONTENIDOS E IMPLICACIONES DEL TLCAN PARA MÉXICO

Ahora bien, se puede postular que el TLCAN es una versión con mayor alcance y profundidad que el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-EE.UU., pues implicaba para México no sólo la puesta en práctica del mismo grado de liberación en los ámbitos comercial y de inversión que el acordado entre esos países, sino que además se cubrieron asuntos pendientes como la protección de los derechos de propiedad intelectual y las disposiciones que distorsionan la inversión (contenido mínimo nacional y de exportación) (Vega, 1994: 489).

En esta perspectiva, es ilustrativo lo que se percibió como las metas que perseguía cada uno de los gobiernos involucrados en el TLCAN (Mayer, 2001: 49). Desde el punto de vista de la representante de EE.UU., Carla Hills, la meta era alcanzar un acuerdo lo más amplio posible, que partiera del TLCCEU, con ampliación en la cuestión agrícola, insistiendo no sólo en la apertura completa del mercado de bienes sino también en el de servicios y la inversión. Por supuesto que la política migratoria se presentó como punto intratable. Por su parte, para el gobierno mexicano era importante un Tratado amplio, pero tenía reservas para los ámbitos financieros, y con claro rechazo a tocar lo relativo al petróleo. Finalmente, para el gobierno canadiense lo fundamental era evitar una revisión o un retroceso del TLCCEU, en particular en lo relativo a los mecanismos de solución de controversias y a la industria cultural y sector agrícola, tratando de incluir algunas mejoras como las reglas de origen.

Cada una de estas percepciones configuró un espacio de negociación bastante definido, donde los intereses más activos y que se irán imponiendo son los de EE.UU. Por lo demás, es claro que el objetivo de México para las negociaciones del TLCAN estaba vinculado con su estrategia de cambio estructural, de apertura comercial como la forma de hacer competitiva su economía.

Así las cosas, tampoco es extraño que hubiera también expectativas diferenciadas en cuanto al impacto y alcance económico del TLCAN. Al respecto, en el Cuadro 4 presentamos los posibles efectos que se esperaban sobre algunas variables macroeconómicas de los tres países participantes, mismos que muestran márgenes muy amplios entre ellos.

CUADRO 4  
EFECTOS PROBABLES DE LARGO PLAZO DEL TLCAN  
(CAMBIOS PORCENTUALES MÍNIMOS Y MÁXIMOS)

Concepto	México	Estados Unidos	Canadá
Salarios Medios	0.7	0.1	0.04
	16.2	0.3	0.5
Empleo total	0.1	0.03	0.6
	6.6	0.08	
PNB real	0.1	0.02	0.1
	11.4	0.50	0.4
Ingreso nacional real	0.1	0.07	0.03
	5.0	0.3	0.7

Fuente: USITC (1993), citada por Maya (2000: 193).

Es en junio de 1990 cuando se da a conocer el acuerdo de los presidentes Bush y Salinas de iniciar las negociaciones del Tratado. A partir de mayo de 1991 estas se aceleran (cuando el Congreso autoriza a Bush la vía *fast track*) para concluir con la firma en diciembre de 1992, no sin serias objeciones que implicaron nuevas negociaciones (los denominados Acuerdos Paralelos) y, finalmente, la entrada en vigor el 1° de enero de 1994.

En el Cuadro 5 se presentan los capítulos del TLCAN, a los cuales habría que añadir los llamados Acuerdos Paralelos. Al analizar su contenido destaca de inmediato su carácter de Acuerdo no estrictamente comercial, pues abarca tópicos que incluyen, entre otros aspectos, movimientos de capital y derechos de propiedad intelectual. De esta manera, en él se negociaron temas que anticipaban el contenido de lo que serán los Acuerdos de la Ronda Uruguay, y podríamos postular que es uno de los primeros Tratados de carácter regional amplio.

#### CUADRO 5 CONTENIDO DEL TLCAN

PREÁMBULO	C. XV Política en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado
PRIMERA PARTE ASPECTOS GENERALES	C. XVI Entrada temporal de personas de negocios
C. I Objetivos	SEXTA PARTE PROPIEDAD INTELECTUAL
C. II Definiciones generales	C. XVII Propiedad intelectual
SEGUNDA PARTE COMERCIO DE BIENES	SÉPTIMA PARTE DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS INSTITUCIONALES
C. III Trato nacional y acceso de bienes al mercado	C. XVIII Publicación, notificación y administración de leyes
C. IV Reglas de Origen	C. XIX Revisión y solución de controversias en materia de cuotas antidumping y compensatorias
C. V Procedimientos aduaneros	C. XX Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias
C. VI Energía y petroquímica básica	OCTAVA PARTE OTRAS DISPOSICIONES
C. VII Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias	C. XXI Excepciones
C. VIII Medidas de emergencia	C. XXII Disposiciones finales
TERCERA PARTE BARRERAS TÉCNICAS AL COMERCIO	A. I Reservas en relación con medidas existentes y compromisos de liberalización
C. IX Medidas relativas a normalización	A. II Reservas en relación con medidas futuras
CUARTA PARTE COMPRAS DEL SECTOR PÚBLICO	A. III Actividades reservadas al Estado
C. X Compras del sector público	A. IV Excepciones al trato de nación más favorecida
QUINTA PARTE INVERSIÓN, SERVICIOS Y ASUNTOS RELACIONADOS	A. V Restricciones cuantitativas
C. XI Inversión	A. VI Compromisos diversos
C. XII Comercio transfronterizo de servicios	A. VII Reservas, compromisos específicos y otros
C. XIII Telecomunicaciones	
C. XIV Servicios financieros	

Fuente: Elaborado a partir de Secretaría de Economía (2002).

El contenido garantiza la movilidad del capital, y profundiza la apertura indiscriminada que había llevado a cabo el gobierno mexicano. En términos de las diferencias de tamaño no se tomaron mayores medidas más allá de tiempos diferenciados sobre la desaparición de aranceles, ni se previeron las instituciones necesarias para regular el Tratado mismo y sus conflictos. La versión oficial mexicana sobre el TLCAN es que se trataba de aprovechar los flujos comerciales ya existentes y eliminar sus trabas, de tal forma que sus efectos sobre su economía serían positivos sobre las exportaciones, inversiones, empleos y salarios.

Tal y como lo plantea Guillén (2000), el TLCAN tenía como trasfondo el flujo comercial y de inversión creciente sostenido por las empresas multinacionales estadounidenses. Por ejemplo, el autor señala cómo las reglas de origen y la desgravación están vinculadas con su estrategia de valorización global a través del fraccionamiento de los procesos productivos, el establecimiento de la subcontratación y los encadenamientos globales, aprovechando así las ventajas que cada uno de los países ofrece para su mejor valorización. En este mismo sentido, plantea que los contenidos del capítulo referido a compras del sector público favorecen a las empresas de EE.UU. y de Canadá, que tienen mejores capacidades competitivas.

Asimismo, Enrique Dussel (2000) hace un análisis detenido de los resultados económicos del TLCAN, deteniéndose específicamente en dos sectores que son fundamentales para la economía mexicana: el agrícola, con especial énfasis en la producción de maíz, y el de la industria electrónica. Entre sus conclusiones señala que, si bien en términos comerciales se puede obtener un resultado positivo, cuando se incluyen otras variables se encuentran elementos negativos en el ámbito del empleo y las remuneraciones. Merece mención especial la tesis que sostiene en torno a la contribución del TLCAN para profundizar la polarización económica.

Asimismo, Alberto Arroyo (2000) efectúa una evaluación del TLCAN desde una perspectiva de sus objetivos y consecuencias. En primer lugar son importantes las notas metodológicas iniciales, pues si bien coinciden con lo señalado con Dussel, es bastante puntual en sus observaciones. A lo largo de su texto es interesante la manera en que vincula el desempeño económico con lo acordado por el TLCAN, destacando su ilustración con datos referidos a ejemplos concretos de conflicto. De esta manera Arroyo demuestra cómo, no sólo en térmi-

nos de lo planteado por el propio gobierno mexicano, las repercusiones del TLCAN sobre el crecimiento, empleo, salarios y la distribución del ingreso fueron inferiores a lo esperado, sino que además ello ha tenido impactos negativos, en especial sobre las tres últimas variables.

Considerando los anteriores documentos y el espacio con el que contamos, más que detenernos a hacer un desglose de los contenidos del TLCAN quisiéramos únicamente añadir comentarios sobre lo que implicó la negociación del TLCAN para México en dos aspectos específicos.

#### *DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL*

Hasta 1991 la protección de las patentes en México tenía una duración de catorce años, pero en ese año el gobierno promulgó una nueva Ley que la ampliaba a veinte años. Esto no fue fortuito, pues en 1989 el gobierno de EE.UU. había elaborado una lista de ocho países que estaban sujetos a “observancia” en virtud de que no protegían adecuadamente los derechos de propiedad intelectual. Por lo demás, en la Ley de 1991 se incluyen nuevos ramos en los cuales las invenciones son patentables, entre los cuales destaca la industria farmacéutica. En esta perspectiva, el TLCAN viene a ratificar los intereses de EE.UU. de tal forma que su evaluación de lo acordado era que se había logrado superar cualquier otro acuerdo al respecto. Así las cosas, no es de extrañar que existan diversos artículos del TLCAN “transcriptos” en el Segundo Borrador del ALCA.

#### *LA INVERSIÓN EXTRANJERA*

En junio de 1990 Carla Hills señalaba que México debía modificar su ley de inversiones extranjeras, pues consideraba insuficientes las modificaciones hechas por nuestro país hasta ese momento. La Ley sobre Inversión Extranjera databa de 1973 y se habían hecho modificaciones a partir de un Reglamento expedido en 1991. Como se recordará, con el TLCAN los tres países aceptan dar trato nacional a los inversionistas de las otras partes, eliminando requisitos de desempeño (por ejemplo exigencias de exportación, de creación de empleos), y permitir la salida de divisas sin restricciones. Como esto se contraponía con la ley mexicana, en diciembre de 1993, a escasos tres días de entrar en vigor el TLCAN, el presidente Salinas emitió una nueva ley que era *ad hoc* al TLCAN. Algo similar ocurrirá con los servicios financieros.

Resulta innecesario recordar que en el TLCAN las asimetrías de los países no fueron tomadas en cuenta, y que por supuesto cláusulas relativas a aspectos fundamentales como son los derechos laborales y el flujo de personas (migración) no fueron contempladas, aun cuando se hayan incluido los llamados Acuerdos Paralelos, relativos a aspectos ecológicos y laborales, que fueron producto de las presiones de organizaciones no gubernamentales, fundamentalmente de EE.UU. y Canadá, con poca participación de las mexicanas.

Lo hasta aquí comentado ilustra la manera en que se negoció, lo que se negoció, y los resultados del TLCAN. Es claro que los intereses del capital multinacional norteamericano han llevado la batuta de estas negociaciones, ampliando en cada uno de los procesos de negociación bilateral y multilateral las mejores condiciones para su reproducción. Por ello no es de extrañar que ahora con la negociación del ALCA se pretenda mantener dicha posición y presionar para lograr definir un espacio mayor y más adecuado para el capital norteamericano hegemónico. En este sentido, es natural que instituciones como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo estén publicando diversos estudios que evalúan al TLCAN y las perspectivas del ALCA vinculando los procesos de reformas institucionales con los de apertura, integración y competitividad. Debemos mencionar el documento del Banco Mundial (Lederman et al., 2003) en el que se intenta demostrar que el TLCAN ha sido benéfico para sus integrantes, en particular para México, pues lo ha acercado a los niveles de ingreso de sus socios comerciales... aun cuando reconoce que dicho Tratado en sí mismo y sus efectos no pueden medirse ni distinguirse claramente de otros acontecimientos.

Así, el Banco Mundial considera que un ALCA basado en la experiencia del TLCAN tendría beneficios para los países de América, a pesar de que reconoce que las diferencias entre estos son mucho mayores que las que existen entre los integrantes del TLCAN. Como es claro, su planteamiento choca con los estudios que hemos referido líneas arriba.

## LOS ACUERDOS DE LA OMC COMO ANTECEDENTES DEL ALCA: EL ALCA COMO “OMC PLUS”

Luego de haber identificado en el apartado anterior algunas características y resultados del TLCAN, en este apartado la intención es hacer algo semejante respecto de los acuerdos puestos en vigor en la



Organización Mundial de Comercio (OMC), todo ello bajo la idea central de que tanto el TLCAN como los acuerdos de la OMC constituyen la base sobre la cual se han venido desarrollando las negociaciones del ALCA, idea que hemos sintetizado calificando al ALCA como un “TLCAN plus” y como una “OMC plus” (en lo que respecta a la parte de inversiones del ALCA, según veremos más adelante, se puede también ubicar al ALCA como un AMI plus).

Lo que interesa destacar con esas calificaciones es que, a pesar de sus diferencias, tanto el TLCAN y los acuerdos de la OMC como el ALCA apuntan en una misma dirección general, facilitando todos ellos una mayor libertad de movimiento transfronterizo (ya sea entre los países de América del Norte, a nivel hemisférico o a nivel global) para los grandes capitales dedicados a la producción, el comercio y las finanzas, si bien en el ámbito hemisférico esos grandes capitales son casi exclusivamente estadounidenses, en tanto que a nivel global ellos proceden también de otros países desarrollados.

En el caso de los acuerdos OMC comparados con el ALCA, el que ellos apunten en la misma dirección general significa, en la práctica, tres cosas. Que todos los “avances” obtenidos por los países desarrollados en el interior de la OMC respecto de una serie de temas que mencionaremos a continuación son retomados en el ALCA, constituyéndose en una especie de “piso” para las negociaciones hemisféricas a partir del cual EE.UU. intenta ir más allá de lo que ya ha ido logrando en el ámbito multilateral. Que, desde la perspectiva de los países de América Latina y El Caribe, en el ALCA se reproducen de manera ampliada un conjunto de principios, contenidos y procedimientos presentes en la OMC que han mostrado ser profundamente lesivos para los países atrasados. Que los puntos de conflicto entre los países desarrollados y atrasados en el interior de la OMC, que han llevado al actual empantanamiento de las negociaciones en esa Organización, son muy semejantes –y no por casualidad– a los que hoy tienen detenido al proceso ALCA, según iremos viendo más adelante. Es por todo ello que los acuerdos de la OMC y las prácticas de funcionamiento de esa Organización, así como el conocimiento de lo que esos acuerdos y prácticas han significado para los países atrasados, constituyen un referente obligado para ubicar adecuadamente al ALCA.

Como balance general, los elementos principales que nos interesa destacar de la OMC son los que se describen a continuación.

La Organización Mundial de Comercio, en la cual hoy participan ciento cuarenta y ocho países, fue creada en 1994 como resultado

de la finalización de las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay llevadas a cabo en el marco del antiguo Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT), e inició sus operaciones el 1º de enero de 1995.

El GATT, creado en 1948 como una instancia adicional al FMI y al Banco Mundial establecidos por los acuerdos de Bretton Woods, se ocupaba de la regulación del comercio de bienes y la reducción de barreras arancelarias, y fue concebido inicialmente como un instrumento de corto plazo que sería reemplazado por una Organización Internacional de Comercio. Dado que ello no ocurrió, el GATT se mantuvo como el único instrumento multilateral para regir el comercio internacional desde 1948 hasta el establecimiento de la OMC en 1994. El GATT se desarrolló a través de “rondas de negociaciones”: para cada una de ellas se definía una agenda cuyo cumplimiento marcaba el fin de la respectiva ronda. Según se ve en el Cuadro 6, en total se realizaron ocho rondas, y la última de ellas, la Ronda Uruguay, incorporó una serie de objetivos y de temas que el GATT no había contemplado, o lo había hecho de manera parcial:

- entre los primeros se encuentran temas como los del comercio de servicios (Acuerdo GATS), los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (Acuerdo TRIPs), mecanismos para el examen de políticas comerciales, medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (Acuerdo TRIMs), y el Acuerdo sobre Contratación Pública, que tiene un carácter “plurilateral” (lo que implica que no es forzoso que sea suscripto por todos los miembros de la OMC).
- entre los segundos está lo referido a mecanismos precisos respecto a la solución de diferencias, así como el Acuerdo sobre Agricultura y el Acuerdo sobre Textiles y Vestido. Estos dos últimos se vinculaban a problemas particularmente importantes para los países atrasados: el primero de ellos estaba referido a la disminución progresiva de una parte de los cuantiosos subsidios que los países desarrollados otorgan a su producción agrícola; el segundo contemplaba el compromiso de esos mismos países para ir reduciendo las barreras al ingreso de textiles y vestidos, reemplazándose con ello el Acuerdo Multifibras que había estado vigente desde 1974, y al amparo del cual los países desarrollados habían establecido esas barreras.

CUADRO 6  
RONDAS DE NEGOCIACIÓN DEL GATT

Año	Lugar/Ronda	Temas abarcados
1947	Ginebra	Aranceles
1949	Annecey	Aranceles
1951	Torquay	Aranceles
1956	Ginebra	Aranceles
1960-1961	Ginebra (Ronda Dillon)	Aranceles
1964-1967	Ginebra (Ronda Kennedy)	Aranceles y medidas antidumping
1973-1979	Ginebra (Ronda Tokio)	Aranceles, medidas no arancelarias y acuerdos relativos al marco jurídico
1986-1994	Ginebra (Ronda Uruguay)	Aranceles, medidas no arancelarias, normas, servicios, propiedad intelectual, inversiones relacionadas con el comercio, contratación pública, solución de diferencias, textiles, agricultura, creación de la OMC, etcétera.

Fuente: En base a información de la página web de la OMC <<http://www.wto.org>>

De esta manera, cuando concluyeron las negociaciones de la Ronda Uruguay –en Marrakech, en abril de 1994– los textos finales ocupaban unas 30 mil páginas y consistían en treinta acuerdos separados. Ese conjunto de acuerdos, conocido como el *Acta de Marrakesh* o los *Acuerdos de Marrakesh*, abarcaba contenidos que rebasaban con mucho a las funciones y capacidades del GATT, y constituyeron el punto de arranque de la OMC, cuya creación fue uno de los acuerdos de la Ronda Uruguay.

## 1

A pesar de que ya han transcurrido nueve años y medio desde la puesta en marcha de la OMC, los principales problemas a los que se pretendió atender con su creación siguen estando presentes, lo que ha significado distintos grados de incumplimiento de los acuerdos que le dieron origen, a lo que se ha sumado un cuestionamiento creciente respecto de los fines de la Organización y del papel que ella ha venido jugando para imponer en las relaciones internacionales los intereses de los países más desarrollados y en el ámbito global los de las grandes empresas, otorgando una primacía absoluta a los criterios comerciales en desmedro de las normas y compromisos ambientales, sociales y laborales.

Desde la perspectiva de los intereses y necesidades de los países atrasados, los resultados obtenidos por la OMC se pueden resumir en

dos. Por una parte, un altísimo costo económico, social, en reducción de la capacidad de acción estatal, en pérdida de soberanía, etc., derivado de la puesta en marcha de los principales acuerdos de la OMC. Probablemente el mejor ejemplo de costos económicos, aunque no el único, lo constituye la cuantiosa transferencia de recursos del Sur hacia el Norte que ha significado la aplicación del acuerdo TRIPS, lo que desde luego era esperable dado el muy alto grado en que los principales países concentran la generación y apropiación global del conocimiento científico técnico, y con ello las rentas tecnológicas. En esa misma lógica, el intento de Brasil y Sudáfrica para hacer efectiva la posibilidad, establecida en el mismo acuerdo TRIPS, de producir internamente y/o importar, por motivos de salud pública, medicamentos genéricos sin el pago de las correspondientes patentes, fue inmediatamente respondido con acciones de boicot por parte de las grandes farmacéuticas y con amenazas de demanda por parte del gobierno estadounidense. Por otra parte, la permanencia e incluso la acentuación de las distintas barreras con que los países desarrollados limitan el ingreso de mercancías procedentes del capitalismo atrasado: “picos arancelarios” para el ingreso de distintos productos; niveles arancelarios que son mayores conforme crece el grado de elaboración de los productos, lo que se conoce como “aranceles escalonados”; trabas no arancelarias de todo tipo; investigaciones “antidumping” muchas veces injustificadas; etcétera.

En particular, lo ocurrido con los acuerdos sobre Agricultura y sobre Textiles y Vestido (ATV) constituye una buena síntesis de las verdaderas prácticas que marcan el funcionamiento de la OMC. En el caso del Acuerdo sobre Agricultura, lejos de que los países desarrollados redujeran los subsidios a sus productores, lo que hicieron fue incrementarlos (en parte moviendo dichos subsidios hacia modalidades permitidas en la OMC), a tal punto que las ayudas a sus productores han alcanzado un monto anual superior a 300 mil millones de dólares<sup>2</sup>. En cuanto al ATV, los compromisos de reducción de barreras por parte de los países desarrollados han sido notoriamente incumplidos, a tal punto que al llegar en 2002 a la última etapa de aplicación del Acuerdo, momento en el cual deberían haber estado eliminados la mitad de los cupos sobre importaciones que estaban

---

2 Según estimaciones de la OCDE, para 2002 el monto total de ayuda otorgada por esos países a sus productores fue de 318 mil millones de dólares, de los cuales el 35% correspondió a la Unión Europea, el 28% a EE.UU. y el 17% a Japón.

vigentes al firmarse el ATV, EE.UU. sólo había eliminado el 10%, Canadá el 20% y la Unión Europea el 27%.

## 2

Es a la luz de esos resultados que la Tercera Reunión Ministerial de la OMC celebrada en Seattle en diciembre de 1999, y en la cual se esperaba el arranque de una nueva ronda de negociaciones que incluso ya tenía nombre, “Ronda del Milenio”, fracasó rotundamente, al extremo de que la reunión tuvo que suspenderse sin acuerdo alguno sobre la nueva ronda. Ese fracaso, hacia el cual confluyeron los conflictos en el interior de la reunión y las masivas manifestaciones realizadas por fuera de ella, marcó un importante hito no sólo en el ámbito de negociaciones de la OMC, sino también en el desarrollo del movimiento altermundista, constituyéndose dentro y fuera de la Organización –si bien con importantes diferencias de contenido entre uno y otro de esos ámbitos– en punto de arranque de un nuevo nivel de cuestionamiento a la OMC y al proyecto global del que ella es instrumento.

La siguiente –cuarta– Reunión Ministerial de la OMC se realizó en noviembre de 2001, y en ella lo sucedido en Seattle se reflejó en dos sentidos. Por una parte, tuvo lugar en Doha, capital de Qatar, un emirato situado en el golfo Pérsico cuyo reducido tamaño (11.400 km<sup>2</sup> y 817 mil habitantes), sumado al carácter autoritario de la monarquía que allí gobierna, permitió impedir manifestaciones de repudio hacia la OMC como las que se habían dado dos años atrás. Por otra parte, a lo largo de toda la reunión, y de hecho desde bastante antes de la misma, se multiplicaron los discursos de dirigentes de la OMC y de gobernantes de los países desarrollados referidos a la atención de las necesidades de los países atrasados, al otorgamiento de un trato preferencial hacia esos países en el interior de las negociaciones comerciales, a la vinculación entre el comercio y el desarrollo económico, a la lucha contra la pobreza, etcétera.

Lo anterior, sumado al escenario de histeria antiterrorista en el que se desarrollaron las negociaciones, en el que cualquier cuestionamiento al libre comercio era señal de complicidad con el terrorismo, permitió que la reunión no terminara en un nuevo fracaso, y que ella se cerrara con un conjunto de promesas hacia los países atrasados que mencionaremos más adelante, a tal punto que la nueva ronda de negociaciones que se acordó echar a andar fue llamada “Ronda del Desarrollo”. Sin embargo, a la postre quedó claro que la reunión de

Doha constituyó más bien un breve intermedio en el estallido de los conflictos Norte-Sur que afloró en Seattle y que reaparecería con fuerza en Cancún.

Como es sabido, la más reciente Reunión Ministerial de la OMC fue la de Cancún, celebrada en septiembre de 2003, la cual terminó con un estruendoso fracaso de las negociaciones, nuevamente acompañado por masivas movilizaciones de protesta. Ese nuevo fracaso de la OMC era prácticamente inevitable si se consideran las condiciones en que se dio la reunión, caracterizadas por la permanencia de todos los puntos de controversia que ya desde hace tiempo vienen desarrollándose entre los países desarrollados y atrasados. En efecto, a pesar del supuesto “Espíritu de Doha” y de las correspondientes declaraciones y promesas formuladas en Qatar, es evidente que se llegó a Cancún sin que en los dos años intermedios se hubiera avanzado en los temas que interesan a los países atrasados.

### 3

Un recuento de la falta de avance en esos temas arrojaría lo siguiente: el mandato de carácter general asumido en Doha para que se avanzara en una propuesta para “reforzar y hacer más precisas” las disposiciones sobre el Trato Especial y Diferenciado que los países desarrollados se supone que otorgan a los países atrasados no se cumplió, y a lo largo de 2002 y 2003 se fueron venciendo los sucesivos plazos acordados para la presentación de esa propuesta.

El Acuerdo tomado en Doha de definir un nuevo y más ambicioso calendario para la disminución de los subsidios agrícolas fue siendo incumplido respecto de las fechas para la presentación de dicho calendario, y finalmente, unas semanas antes de la reunión de Cancún, EE.UU. y la Unión Europea entregaron una propuesta conjunta referida a la reducción de las medidas de apoyo interno a la agricultura que afectan el comercio, pero sin establecer en qué proporción, en qué lapso de tiempo, ni los mecanismos a emplear para tal reducción. La absoluta falta de precisión de esa propuesta, que no contenía calendario alguno, tuvo como precedente la aprobación en EE.UU. de la Ley de Seguridad Agrícola y de Inversión Rural conocida como *Farm Bill* que entró en vigor en septiembre de 2002, la cual incrementó los subsidios en un 80% respecto de los montos que estaban establecidos en la anterior Ley –la *Fair Act* de 1996– hasta ese entonces vigente.

El acuerdo de Doha sobre el acceso de los países atrasados a medicamentos genéricos ante problemas de salud pública –acceso que según mencionamos antes estaba contemplado ya desde el arranque del Acuerdo TRIPs– tampoco se tradujo en propuestas concretas presentadas en las fechas que se habían definido, y también en este tema los países desarrollados aparecieron con un texto un par de semanas antes de Cancún. El contenido de ese texto reducía prácticamente a la nada cualquier posibilidad real de acceso: restringía los motivos de “salud pública” a casos de “extrema urgencia”; limitaba a sólo tres enfermedades la posibilidad de producción de genéricos (malaria, tuberculosis y SIDA); establecía que el acceso a genéricos sólo estaría permitido a los países menos adelantados (que son alrededor de la tercera parte del total de los países atrasados); y, por si todo lo anterior fuera poco, al prohibir en general la exportación de genéricos establecía que esos países tendrían que producir sus propios medicamentos genéricos, lo que obviamente para muchos de ellos no ocurrirá en ningún futuro razonablemente cercano, tratándose de economías que no poseen industria farmacéutica nacional.

#### 4

Además de la total falta de avance en esos distintos puntos, otra fuente de conflictos entre los países atrasados y los desarrollados se ha derivado de la intención de estos últimos de incorporar nuevos temas en las negociaciones de la OMC, y con ello nuevas exigencias de apertura y nuevos ámbitos de regulación supranacional hacia las economías del Sur. Los intentos por agregar a la negociación los temas de inversiones, competencia, transparencia en la contratación pública y facilitación del comercio –llamados “Temas de Singapur” por haberse dado los pasos iniciales para su incorporación en la Primera Reunión Ministerial de la OMC que se realizó en diciembre de 1996 en esa ciudad–, han provocado un permanente rechazo de los países atrasados, muchos de los cuales consideran que en todo caso lo prioritario es resolver los problemas pendientes antes de avanzar hacia otros ámbitos de negociación.

Sin embargo, tanto los “Temas de Singapur” como la mayoría de los otros puntos de conflicto que hemos señalado ni siquiera llegaron a ser tratados en Cancún, ya que la reunión ministerial no logró rebasar el primer tema de la agenda programada. Ese primer tema, los subsidios agrícolas, resultó suficiente para dar al traste con la reunión, enfrentándose en torno a dicho tema dos posturas claramente opues-

tas: por una parte EE.UU. y la Unión Europea, y por la otra el llamado “Grupo de los 20”, en el cual confluyen países con muy diversos intereses y cuyos principales integrantes son Brasil, India, China y Sudáfrica<sup>3</sup>.

## 5

En un plano más general, desde la perspectiva de los países atrasados –y dentro de estos, de los de América Latina y El Caribe– el problema básico con la OMC no se refiere únicamente al cumplimiento o no de los *Acuerdos de Marrakesh* o a la posible ampliación de la agenda de negociaciones, sino más bien a las múltiples evidencias de que en ese organismo se juega con “cartas marcadas” en contra de nuestros países y, por tanto, que lo único que no cambia es la generación de resultados claramente adversos para las economías atrasadas –que, por cierto, son la inmensa mayoría de los miembros de la Organización–, constante esta en la cual influyen dos elementos que en buena medida atraviesan a los distintos temas de negociación: por una parte, la manera en que ha venido siendo aplicado, o más bien incumplido, el principio de Trato Especial y Diferenciado (TED); y, por la otra, la falta de transparencia y de democracia en la toma de decisiones relevantes en la Organización.

En lo que respecta al TED, en la Conferencia Ministerial de Doha fueron múltiples los llamados a asegurar que en el funcionamiento de la OMC se dé prioridad al mejoramiento de la situación de los países atrasados, a tal punto que en distintos documentos de la Secretaría de la OMC dicha reunión fue considerada como “la Cumbre del Desarrollo”, y las negociaciones que allí se iniciaron calificaron como “la Ronda del Desarrollo”, con lo cual parecía que se ponía fin a un largo período –que abarcó a los años ochenta y a una buena parte de la siguiente década– en que las preocupaciones por el desarrollo fueron relegadas a un segundo plano, bajo el

---

3 El G-20 ha sufrido varios cambios en el número de miembros, lo que ha llevado a que su nombre haya variado a “Grupo de los 22”, “Grupo de los 21” y “Grupo de los 20 plus”. Los países que han participado en ese grupo (no todos de manera simultánea) son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Egipto, El Salvador, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Venezuela. Con posterioridad a la reunión ministerial de Cancún, y como resultado de las presiones ejercidas por el gobierno estadounidense, abandonaron el grupo Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Colombia y Perú.



supuesto de que los procesos de apertura y de sujeción a los dictados del libre comercio traerían automáticamente consigo una disminución de las disparidades tanto entre los países desarrollados y atrasados como en el interior de estos<sup>4</sup>.

Sin embargo, en los más de treinta meses que han transcurrido desde Doha ha quedado claro que esos llamados a priorizar el TED en las negociaciones de la OMC poco tenían que ver con la práctica de funcionamiento de la Organización: los plazos para acordar los temas vinculados al TED se han venido incumpliendo sistemáticamente, y los países desarrollados han venido reiterando en los hechos su decisión de imponer el criterio de “reciprocidad” (o, lo que es lo mismo, de “trato igual entre desiguales”) hacia los países atrasados.

En lo que respecta a la falta de transparencia y de democracia en la OMC, los reclamos de los países atrasados sobre ese tema siguen formando parte del “archivo muerto” de la organización<sup>5</sup>.

A pesar de que en teoría los acuerdos en la OMC se toman por consenso –o más bien por “consenso explícito”, cuya existencia es en buena medida resultado de la opinión de quien esté presidiendo la correspondiente Reunión Ministerial–, en la práctica lo sustancial de los acuerdos es definido por representantes de un pequeño número de países reunidos al margen de los demás en lo que se ha llamado la “sala verde”, procedimiento que a pesar de los reclamos se ha mantenido inalterado (e incluso se ha ido “refinando” en las recientes reuniones) y que se repite en las negociaciones del ALCA.

---

4 Así, por ejemplo, en la declaración ministerial que surgió de la reunión (OMC 2001: 1), se establece: “El comercio internacional puede desempeñar una función de importancia en la promoción del desarrollo económico y el alivio de la pobreza. Reconocemos la necesidad de que todos nuestros pueblos se beneficien del aumento de las oportunidades y los avances del bienestar que genera el sistema multilateral de comercio. La mayoría de los Miembros de la OMC son países en desarrollo. Pretendemos poner sus necesidades e intereses en el centro del Programa de Trabajo adoptado en la presente Declaración”. Y más adelante se agrega: “Reconocemos la particular vulnerabilidad de los países menos adelantados y las dificultades estructurales especiales con que tropiezan en la economía mundial. Estamos comprometidos a hacer frente a la marginación de los países menos adelantados en el comercio internacional y a mejorar su participación efectiva en el sistema multilateral de comercio”.

5 Por cierto, también forman parte de ese “archivo muerto” los reclamos de distintos sectores de la población hacia los gobiernos del capitalismo atrasado, por la falta de transparencia y de democracia con que esos gobiernos deciden posturas y establecen compromisos en la OMC y, desde luego, en las negociaciones del ALCA.

## CONTENIDO CAPITULAR DEL ALCA

### LOS CAPÍTULO SOBRE “ACCESO A MERCADOS” Y SOBRE “SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS”

En este apartado iniciaremos la revisión de los principales contenidos que han estado presentes en la negociación del ALCA, objetivo al cual dedicaremos lo que resta del presente material a excepción del último apartado, que estará dedicado a un balance global. Para ello nos apoyaremos en los nueve temas que se han definido en el interior del proceso ALCA, y que han dado lugar a la creación de los correspondientes nueve “Grupos de negociación”, revisándolos en el siguiente orden: “Acceso a Mercados” y “Solución de Controversias”; “Agricultura” y “Subsidios Antidumping y Derechos Compensatorios”; “Inversiones”; “Compras del Sector Público” y “Políticas de Competencia”; “Derechos de Propiedad Intelectual” y “Servicios”.

Respecto del tratamiento que haremos de esos temas, dos aclaraciones son necesarias, una referida a la extensión de los borradores del ALCA, y la otra a la modalidad bajo la cual se ha hecho público el contenido de los mismos. En cuanto a la extensión, hay que tener presente que la suma de los 24 capítulos que forman el Tercer Borrador del ALCA abarca un total de más de 500 páginas, lo cual obliga a trabajar con resúmenes muy apretados, que de ninguna manera recogen la totalidad de los contenidos presentes en cada capítulo. Para facilitar la exposición, dichos resúmenes de los principales contenidos de los capítulos del Tercer Borrador se han agrupado en un conjunto de cuadros ubicados como anexos al final de este texto. En cuanto a la modalidad en que los borradores se han dado a conocer, según se puede observar al leerlos, los mismos están llenos de paréntesis cuadrados, lo cual además de reflejar los desacuerdos existentes obedece a un criterio general de la negociación de que “nada está acordado mientras todo no esté acordado” –criterio que debería significar que todos los paréntesis se quitarán de manera casi simultánea. A ello se agrega que hasta la fecha se ha negado información acerca de las “posturas negociadoras nacionales”, por lo cual no es posible saber qué es lo que cada país está planteando en las negociaciones del ALCA y a quién corresponden los distintos paréntesis. Todo ello vuelve aún más difícil identificar con precisión lo que en cada capítulo se ha venido acordando entre los negociadores para a partir de allí hacer una adecuada síntesis. Hechas esas aclaraciones, nos centraremos en la

revisión de los Temas de “Acceso a Mercados” y de “Solución de Controversias” del ALCA.

#### TEMA DE “ACCESO A MERCADOS”

El tema de “Acceso a Mercados” es el más complejo y largo de todos los del ALCA. En el Tercer Borrador está distribuido en siete capítulos, que en total ocupan un total de 90 páginas. Dichos capítulos son los siguientes: Aranceles y medidas no arancelarias (Capítulo VIII); Régimen de origen (Capítulo X); Procedimientos Aduaneros relacionados con el Régimen de Origen (Capítulo XI); Procedimientos Aduaneros (Capítulo XII); Normas y Barreras Técnicas al Comercio (Capítulo XIII); Medidas de Salvaguarda (Capítulo XIV).

Atendiendo a esa separación, en los Cuadros A-1 al A-6 del Anexo se presentan para cada uno de esos capítulos el índice del tema correspondiente y algunos contenidos relevantes.

De la información presentada en esos cuadros interesa destacar lo siguiente.

En términos generales, la intención presente en los textos es abarcar el máximo posible de mercancías en el proceso de liberalización y que esa liberalización sea total, y en esa lógica se establecen grandes restricciones a la aplicación de nuevos aranceles o al incremento de los ya existentes, así como al uso de salvaguardas (incluyendo aquellas que están permitidas en el GATT) y a su duración.

En los capítulos referidos al “Acceso a Mercados”, al igual que en otros, aparece claramente el compromiso de “Trato Nacional” lo que significa tratar de la misma manera a los productores nacionales y a las grandes empresas, sobre todo estadounidenses. Ese trato nacional va mucho más allá del tradicional “Trato de Nación más Favorecida” que durante varias décadas caracterizó al GATT –y que significa tratar de la misma manera a todos los productos extranjeros– e incluso se transforma en una exigencia de “Trato Local” (véase art. 4 del Cuadro A-1), todo lo cual impone una severa restricción a la posible aplicación de políticas de apoyo regional o sectorial por parte de los gobiernos, ya que todas las facilidades que esas políticas contemplaran para la producción interna serían automáticamente exigibles por parte de cualquier empresa del hemisferio.

También, al igual que en otros capítulos, en estos queda claramente de manifiesto el tipo de “preferencias” que se pretende otorgar a las llamadas “economías más pequeñas” en el interior del ALCA.

Dichas preferencias se limitan a dos cosas, mayores plazos y asistencia técnica (véase art. 13 del Cuadro A-5), lo que en la práctica significa reducir a la nada el “Trato Especial y Diferenciado” (TED) que supuestamente deberían recibir los países atrasados por parte de los desarrollados, e incluso esa acepción estrecha del TED aparece menos veces en el Tercer Borrador que en los dos anteriores. Sobre este punto iremos insistiendo en los siguientes apartados, ya que a pesar de las enormes asimetrías que caracterizan al ALCA, el TED está casi por completo ausente, y esa ausencia es uno de los mayores puntos potenciales de conflicto en el interior de la negociación, así como de crítica desde el exterior de ella.

Un concepto que aparece varias veces en los capítulos del Tercer Borrador referidos al “Acceso a Mercados” es el de “Transparencia” (véanse los índices en los Cuadros A-2, A-4 y A-6), y de hecho ese concepto aparece cincuenta y tres veces en el Borrador completo del ALCA. Sin embargo, la preocupación por la transparencia se limita a asegurar que los gobiernos entreguen toda la información necesaria para que los capitales de los países socios puedan tomar las mejores decisiones comerciales y de inversión, lo que incluye la adecuación de normas y procedimientos con ese objetivo (e incluso la aplicación de sanciones incrementadas a quienes los violen, aunque dicha violación perjudique no a productores del país sino de países socios). El otro y más importante ámbito de la “transparencia”, aquel que debiera implicar una información pública cuya oportunidad y suficiencia deberían a su vez permitir que cualquier habitante de la región esté al tanto de decisiones que lo afectarán por varias décadas, decisiones que su respectivo gobierno está tomando, está notoriamente ausente de las preocupaciones gubernamentales.

Además de la información entregada en los cuadros, cabe destacar que en los capítulos referidos a “Acceso a Mercados” se contempla la creación de distintos comités y subcomités, otorgándoseles importantes funciones de interpretación y aplicación de los compromisos asumidos en el ALCA. Según se desprende del tercer borrador, en dichos capítulos se contemplan las siguientes instancias: Comité de Comercio de Mercancías (Subcomité de Mercancías no Agropecuarias y Subcomité de Agricultura); Comité de Integración Regional de Insumos; Comité de Reglas de Origen y Procedimientos Aduaneros; Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio.

Así también, de la revisión del borrador de los capítulos se desprende que aún no se manejan a ese nivel de la negociación propuestas

precisas en relación a varios puntos importantes, como el porcentaje máximo de componentes no originarios que podrá tener una mercancía para poder gozar de las preferencias acordadas en el ALCA, o los plazos diferenciados –y mayores– de desgravación y de cumplimiento de otros compromisos que les serán permitidos a las economías más pequeñas.

En relación a esto último, en realidad la ambigüedad es bastante mayor, ya que hasta la fecha en la totalidad de la negociación del ALCA no se ha acordado una definición de “economías más pequeñas”, y, por tanto, no existe una lista consensuada de cuáles son las economías que caen en esa clasificación. Con ello, se corre el riesgo de que –al igual que en el GATT/OMC– cada país desarrollado defina, según sus propios criterios y conveniencias, a qué países atrasados, durante cuánto tiempo, y bajo qué modalidades se otorgará TED.

## CAPÍTULO DE “SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS”

El borrador del capítulo de “Solución de Controversias” consta de 48 artículos y 3 anexos, a lo largo de 44 páginas. En el Cuadro A-7 se presentan algunos de los principales contenidos del Capítulo. Lo que más nos interesa destacar es la extrema precisión con que se intenta normar todo el procedimiento asociado a la solución de controversias en el ALCA, intento que también ha estado claramente presente en la OMC. Así, en el tercer borrador del ALCA se identifican distintas instancias para cada una de las etapas del proceso, definiendo los plazos en que deberán agotarse dichas etapas, tal como se muestra en el Cuadro 7.

CUADRO 7  
CRONOGRAMA DE PROCEDIMIENTO DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Art. 9	Solicitud de consultas	Respuesta en 10 días; establecimiento de consultas en 30 días
Art. 11	Establecimiento de un grupo neutral	Inmediatamente después de que se cumpla alguno de los plazos anteriores, o si no hay solución x días después de la solicitud de consultas
Art. 13	Integración del grupo neutral	10 [o 15] días después de su establecimiento
Art. 23	Presentación del informe preliminar	xx días siguientes a la constitución del grupo neutral
Art. 23	Presentación de observaciones sobre el informe preliminar	14 días siguientes a la presentación del informe preliminar
Art. 24	Presentación del informe final	xx días después de la presentación del informe preliminar
Art. 29	Solicitud de aclaración ante el Grupo Neutral	Hasta 10 días después de la presentación del informe final
Art. 29	Pronunciamiento del Grupo Neutral, sobre la solicitud de aclaración	Dentro de los 15 días siguientes a la recepción de la solicitud
Art. 27	Notificación de la decisión de apelar el informe final del Grupo Neutral	30 días después de la notificación del informe final del Grupo Neutral

CUADRO 7 (CONTINUACIÓN)

Art. 27	Distribución del informe del Órgano de apelación	60 días (con un máximo de 90) después de la notificación de la decisión de apelar
Art. 29	Solicitud de aclaración ante el Órgano de apelación	Hasta 10 días después de la presentación del informe
Art. 29	Pronunciamiento del Órgano de apelación, sobre la solicitud de aclaración	Dentro de los 15 días siguientes a la recepción de la solicitud de aclaración
Art. 31	Cumplimiento de las decisiones del Grupo Neutral y/o del Órgano de Apelación	Dentro del plazo establecido en dichas decisiones
Art. 31	Si la Parte demandada alega no tener condiciones para cumplir las decisiones	45 días después de la recepción del informe final, la Parte demandada iniciará negociaciones con la Parte demandante para establecer una compensación mutuamente aceptable
Art. 32	Si no hay acuerdo respecto de la compensación, o el acuerdo no se cumple	30 días después del inicio del plazo fijado para establecer tal compensación, la parte demandante podrá notificar suspensión de beneficios
Art. 32	Suspensión de beneficios	30 días después del aviso de suspensión

Además de esa extrema precisión, el otro elemento que destaca es la obligación de los países de someterse a un proceso de Solución de Controversias que en lo fundamental cae por completo fuera de los marcos jurídicos internos, aceptando someterse a las supervisiones y dictámenes de instancias supranacionales, varias de las cuales están propuestas para ser creadas en el mismo borrador del capítulo: “Órgano Ejecutivo de Solución de Controversias”, “Comité Consultivo de Controversias Comerciales Privadas”, “Grupos Neutrales” y “Órgano de apelación”.

Con ello, los problemas del “Órgano de Resolución de Controversias” de la OMC, en el sentido de concentrar un poder excesivo e inapelable, se volverán todavía mayores en el caso del ALCA, al supeditar a los países –incluida su legislación interna– a instancias externas sobre cuyo funcionamiento y principios se tiene una muy escasa influencia.

#### LOS CAPÍTULOES SOBRE “AGRICULTURA” Y SOBRE “SUBSIDIOS, ANTIDUMPING Y DERECHOS COMPENSATORIOS”

Hasta la fecha, los capítulos de Agricultura y de Subsidios son de los que han provocado los mayores desacuerdos en las negociaciones del ALCA, en la medida en que en ellos confluye el conflictivo tema de los subsidios a la producción agrícola, tema que no sólo separa a EE.UU. de los otros países en el ALCA, sino, más en general, a los principales países desarrollados del resto del mundo en la OMC, tal como ha quedado de manifiesto desde la reunión de

dicha organización celebrada en Cancún en septiembre de 2003. Luego de revisar brevemente los contenidos de esos capítulos volveremos sobre los conflictos derivados de los subsidios que los países desarrollados otorgan a sus productores agrícolas, en la medida en que se trata de un problema general que atraviesa a la totalidad de las negociaciones comerciales internacionales y no solamente al ALCA.

En los Cuadros A-8 y A-9 presentamos los contenidos relevantes de los 31 artículos del capítulo de agricultura y de los 18 artículos del capítulo de “Subsidios”. De los contenidos de ambos capítulos nos interesa destacar dos consideraciones que se desprenden de la lectura de dichos cuadros.

Por una parte, dichos contenidos se ajustan a lo que sería esperable dados los temas que allí se tratan. En lo que respecta al capítulo de agricultura, los contenidos se asemejan a los que hemos identificado en otros capítulos del ALCA: desgravación arancelaria generalizada, en este caso de los productos agrícolas; trato nacional; algunas propuestas de trato especial y diferenciado para las economías más pequeñas en relación a plazos y a asesoría técnica; etcétera. A ello se agregan desacuerdos explícitos –para los cuales en el Cuadro A-8 hemos reproducido los párrafos alternativos– en relación a bandas o franjas de precios y respecto a la posibilidad de aplicar salvaguardas. En cuanto al capítulo de subvenciones, se establecen métodos de cálculo para precisar el “valor normal” a partir del cual se identifica la existencia o no de *dumping*, propuestas para determinar el monto de daño derivado de *dumping* o subvenciones, así como requisitos para considerar que se trata de “daño grave” y para llevar adelante las investigaciones correspondientes.

Por otra parte, esos capítulos, y en particular el de agricultura, se diferencian de otros temas en lo que respecta a la relación que se establece con las negociaciones de la OMC. En otros temas del ALCA, los acuerdos de la OMC constituyen una suerte de “piso” a partir del cual se busca una profundización en la negociación hemisférica. En el capítulo de agricultura, por el contrario, en distintos artículos queda clara la postura estadounidense de que el tema agrícola *se traslade* a la OMC, con lo cual, para dicho tema, lo que ocurra en esa organización pasa a ser ya no un piso sino más bien un “techo” de la negociación hemisférica. En los hechos, lo anterior significa que en el tema agrícola –y especialmente en lo

que se refiere a los subsidios a la agricultura– EE.UU. se niega a asumir compromisos a nivel hemisférico mientras no se finiquiten las negociaciones sobre agricultura de la OMC, postura que ha resultado inaceptable para varios de los países de América Latina y El Caribe que son importantes exportadores de productos agrícolas. Para esos países, un ALCA que no incluya a la agricultura no tiene sentido alguno y, dentro del tema agrícola, un prerequisite de la liberalización arancelaria es la eliminación de subsidios, o al menos el establecimiento de mecanismos de compensación que permitan atenuar sus efectos.

A partir de esa diferencia se han producido fuertes conflictos en la negociación del ALCA que han enfrentado principalmente a EE.UU. y al MERCOSUR, grupo que ha llegado a plantear que sin compromisos claros para la agricultura no hay ALCA.

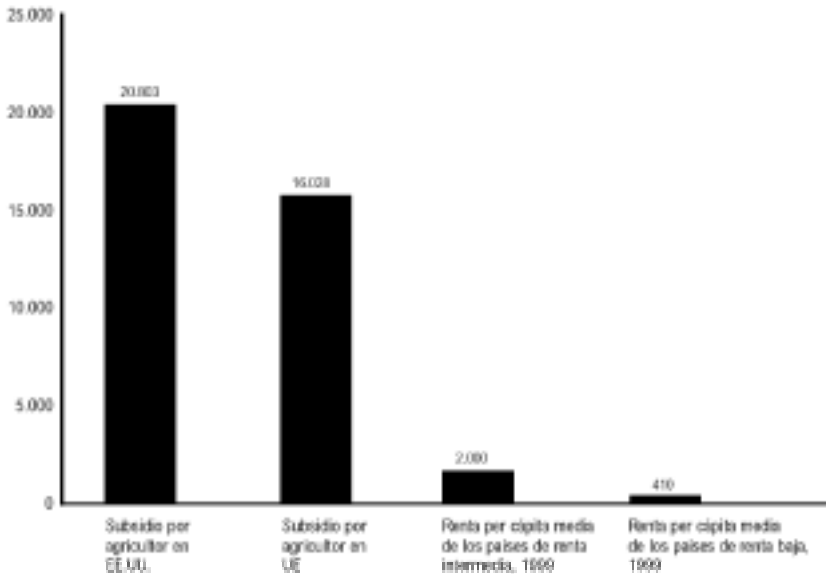
A ese panorama en el interior de las negociaciones del ALCA habría que agregar que en el ámbito multilateral, esto es, en la OMC, el tratamiento del tema agrícola no anda mejor, a tal punto que la falta de acuerdos sobre dicho tema –y sobre todo respecto de los subsidios– viene jugando un papel central en los problemas de dicha organización, incluidos los fracasos de las reuniones ministeriales de Seattle (1999) y la más reciente de Cancún.

Es así que en el tema de los subsidios agrícolas las negociaciones del ALCA vienen reproduciendo en el ámbito hemisférico un conflicto que está presente a nivel global y que, lejos de atenuarse está más bien en vías de volverse más profundo. De manera muy breve, interesa destacar algunos de los principales componentes de ese conflicto.

En orden cronológico, hasta hace poco el eje del conflicto giraba en la OMC en torno a la diferencia en los niveles de subsidio que los principales países desarrollados destinan a sus productores agrícolas (véase Gráfico 2).



GRÁFICO 2  
APOYO A LOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS EN EE.UU.,  
UNIÓN EUROPEA Y JAPÓN (EN MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: OXFAM (2002: 112).

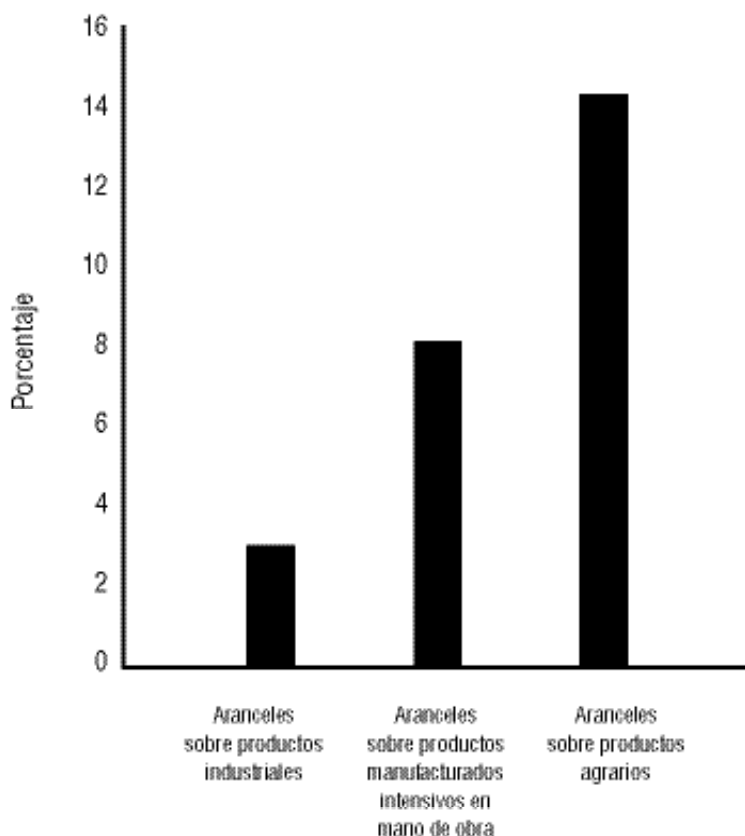
En ese contexto, EE.UU., junto con otros países exportadores de productos agrícolas, desde hace ya tiempo ha encabezado las exigencias para que la Unión Europea disminuya los subsidios a sus agricultores, transformándose ese en el principal punto de conflicto que entorpeció la Ronda Uruguay del GATT y que –a pesar del acuerdo sobre agricultura firmado como parte de los textos de Marrakesh– ha seguido presente en el desenvolvimiento de la OMC.

En el período reciente ha venido ganando fuerza lo que a nuestro juicio constituye el verdadero centro del conflicto, mismo que se ubica en las relaciones entre los países desarrollados y los atrasados. En efecto, el problema de fondo no son los distintos montos de subsidio que aplican los países desarrollados, sino el hecho de que, al aplicar todos ellos montos muy elevados de subsidios –los que, además, son crecientes (véase Gráfico 2)–, los principales perjudicados son los países atrasados, cuyos productores están por completo desprotegidos y no pueden en esas circunstancias competir –ni en los mercados

internacionales ni en sus propios mercados internos– con los productos de aquellos países.

Al respecto, cabe tener presente dos hechos adicionales. Por una parte, que además de competir globalmente con productos agrícolas subsidiados los países desarrollados aplican los mayores aranceles precisamente a esos productos procedentes de los países atrasados, con lo cual se completan las dos hojas de la tijera: por una parte abaratan artificialmente su producción agrícola, y por la otra encarecen también artificialmente la producción agrícola procedente de nuestros países (véase Gráfico 3).

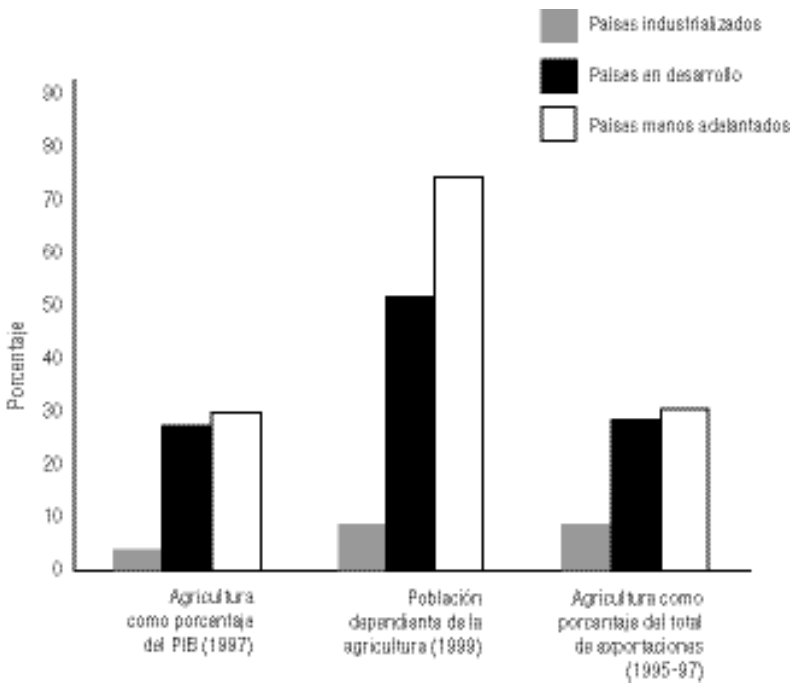
GRÁFICO 3  
ARANCELES MEDIOS IMPUESTOS POR LOS PAÍSES DESARROLLADOS  
A PRODUCTOS PROCEDENTES DE PAÍSES ATRASADOS



Fuente: OXFAM (2002: 100).

El otro elemento a considerar se refiere a lo que está siendo “cortado” por las dos hojas de la tijera recién descrita. Al respecto, la información del Gráfico 4 es elocuente: la importancia de la agricultura en la producción global, el empleo y las exportaciones es notablemente menor en los países desarrollados que en nuestros países. En la práctica, ello significa que en nuestros países se está sometiendo a un proceso de extinción a una actividad que genera una parte importante de la producción y de las exportaciones y, lo más grave, se está desplazando violentamente a muchos millones de productores agrícolas.

GRÁFICO 4  
IMPORTANCIA DE LA AGRICULTURA EN LA PRODUCCIÓN,  
EL EMPLEO Y LAS EXPORTACIONES



Fuente: OXFAM (2002: 111).

Las más claras evidencias de que el “conflicto agrícola” está dejando de ser una disputa principalmente entre países desarrollados y se está asumiendo como un problema Norte-Sur se dieron en Cancún con la constitución del “Grupo de los 20” encabezado por Brasil e India y las exi-

gencias de dicho grupo respecto a la desaparición de los subsidios agrícolas, lo cual va mucho más allá de las intenciones de distintos países desarrollados y permite un cauteloso optimismo en relación a las posturas negociadoras de América Latina y El Caribe en el capítulo agrícola del ALCA. En nuestra opinión, sin embargo, sería necesario avanzar en dos direcciones más generales, una hacia el conjunto de la economía internacional y la otra hacia el interior de los países atrasados.

Hacia el conjunto de la economía internacional, el avance consistiría en reconocer plenamente –actuando en consecuencia– que los países desarrollados en muchos ámbitos, y no sólo en el tema agrícola, aplican principios y políticas que son muy distintos a los que exigen para nuestros países (véase al respecto el “Índice de dobles raseros” construido por OXFAM, 2002: 95 a 121), con lo cual se han creado las condiciones para aumentar las disparidades en el funcionamiento de la economía internacional y las distancias entre nuestros países y las economías desarrolladas, como efectivamente ha venido ocurriendo.

Vinculado con lo anterior, dentro de nuestros países el avance debería consistir en una revisión del “credo librecambista”, logrando que los gobiernos, entre otras cosas, atiendan no al discurso sino a la práctica de los países desarrollados. En tal sentido, más allá de las negociaciones multilaterales y hemisféricas, de la muy necesaria formación de bloques para negociar en mejores condiciones y de la exigencia de que los países desarrollados –y EE.UU. en el ámbito hemisférico– efectivamente abran sus mercados, lo importante sería reconsiderar internamente el proceso de mercantilización y de sometimiento a la competencia a que se ve sujeta la totalidad de la vida económica y social.

Si esa reconsideración se diera, probablemente el papel hoy asignado a la agricultura regional cambiaría, la postura de nuestros gobiernos ante las negociaciones comerciales agrícolas tendría contenidos diferentes, y el futuro del sector agropecuario sería otro.

## ANTECEDENTES Y CONTENIDO DEL CAPÍTULO DE “INVERSIONES” DEL ALCA: EL ALCA COMO “AMI PLUS” Y SUS SIGNIFICADOS

La necesidad de estudiar con detenimiento el capítulo de inversiones del ALCA se justifica por varias razones. Por una parte, porque en buena medida, a través del ALCA, al igual que con el TLCAN, el objetivo central del gobierno estadounidense es crear las mejores condiciones para la inversión de sus grandes empresas, y ello a pesar de que ambos

tratados, al ser supuestamente de “libre comercio”, no tendrían por qué incorporar apartados referidos al movimiento de capitales, sino sólo al movimiento de mercancías. Por otra parte, el capítulo de inversiones probablemente es el más “transparente” de todo el borrador del ALCA, en el sentido de expresar de manera desembozada las facilidades de todo tipo que se pretende imponer a nivel hemisférico para los grandes capitales estadounidenses y las obligaciones que en contrapartida se pretende que asuman los gobiernos hacia esos capitales.

Vinculado con lo anterior, y formando parte importante de las causas que explican lo recién planteado, habría que tener presente un par de tendencias generales que caracterizan al movimiento global de capitales en el período reciente. De un lado, el muy elevado dinamismo que ha venido teniendo la actividad de las empresas transnacionales en el contexto de la llamada “globalización”, a tal punto que dichas empresas bien podrían considerarse como las principales destinatarias –y en buena medida como las artífices– del proceso globalizador. En tal sentido, en el Cuadro 8 se entregan cifras publicadas por la UNCTAD respecto de los flujos mundiales de IED y de la actividad de las transnacionales. Allí se observa un crecimiento exponencial de esos flujos durante los últimos veinte años, mucho mayor al del comercio internacional, y en general una presencia cada vez mayor de las transnacionales en el funcionamiento económico interno de los países, si bien para el bienio 2001-2002 hubo una severa disminución del dinamismo previo en el marco del deterioro económico mundial que se hizo presente desde el primer semestre de 2001. Por otro lado, los esfuerzos que se han venido desplegando por parte de los gobiernos del capitalismo desarrollado –y directamente por las grandes empresas transnacionales a través del “cabildeo”– para crear algún instrumento o instancia de carácter multilateral que se encargue de regular –o más bien, de asegurar la más plena desregulación posible– a la totalidad de los flujos internacionales de capital, instancia que en ese ámbito cumpliría un papel semejante al que le corresponde a la OMC en el comercio internacional.

Luego del fracaso que se produjo en el intento por lograr un Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la intención de crear esa instancia multilateral se ha mantenido. Al respecto basta recordar que uno de los “Temas de Singapur” definidos en la OMC es precisamente ese, con posibilidades de que en un futuro cercano se pretenda que la OMC amplíe sus funciones al ámbito del movimiento internacional de capitales.

En tanto eso no ocurre, los principios que estuvieron presentes en el AMI –y cuyo conocimiento público generó un rechazo que finalmente empujó a la suspensión de las negociaciones en la OCDE– han venido reapareciendo e imponiéndose en otros niveles: en la legislación interna de los países, en los Tratados Bilaterales de Inversión, y en los capítulos de inversiones de los Tratados de Libre Comercio.

Es en esa lógica –de avanzar por la vía bi- o plurilateral hasta tanto no sea creada alguna instancia global– que se ubican tanto el capítulo XI del TLCAN como el capítulo de inversiones del ALCA y los capítulos de inversiones de los tratados que EE.UU. ha venido concretando con distintos países de la región, lo que además deja al descubierto el origen principalmente estadounidense de la exigencia de liberación plena y máximas garantías a la acción de las grandes empresas (ver Cuadro 8).

**CUADRO 8**  
**ALGUNOS INDICADORES DE IED Y LA PRODUCCIÓN INTERNACIONAL**  
**1982-2002 (EN MILES DE MILLONES DE DÓLARES Y EN PORCENTAJE)**

Concepto	Valor a precios corrientes (En miles de millones de dólares)				Tasa de crecimiento anual (En porcentaje)					
	1982	1990	2002	1986-1990	1991-1995	1996-2000	1999	2000	2001	2002
Entradas de IED	59	209	651	23.1	21.1	40.2	27.3	29.1	-40.9	-21.0
Salidas de IED	28	242	647	25.7	16.5	35.7	60.5	9.5	-40.8	-9.0
Monto acumulado de las entradas de IED	802	1.954	7.123	14.7	9.3	17.2	19.4	18.9	7.5	7.8
Monto acumulado de las salidas de IED	595	1.763	6.866	18.0	10.6	16.8	18.2	19.8	5.5	8.7
Fusiones y adquisiciones transfronterizas	...	.151	370	25.9	24.0	51.5	44.1	49.3	-48.1	-37.7
Venta de las filiales en el extranjero	2737	5.675	17.685	16.0	10.1	10.9	13.3	19.6	9.2	7.4
Producto bruto de las filiales en el extranjero	640	1.458	3.437	17.3	6.7	7.9	12.8	16.2	14.7	6.7
Activos totales de las filiales en el extranjero	2.091	5.866	26.543	18.8	13.9	19.2	20.7	27.4	4.5	8.3
Exportaciones de las filiales en el extranjero	722	1.197	2.613	13.5	7.6	9.6	3.3	11.4	-3.3	4.2
Puestos de trabajo en las filiales en el extranjero (en miles)	19.375	24.262	53.094	5.5	2.9	14.2	15.4	16.5	-1.5	5.7
PIB (a precios corrientes)	10.805	21.672	32.227	10.8	5.6	1.3	3.5	2.6	-0.5	3.4
Formación bruta de capital fijo	2.286	4.819	6.422	13.4	4.2	1.0	3.5	2.8	-3.9	1.3
Ingresos por concepto de regalías y cánones	9	30	72	21.3	14.3	6.2	5.7	8.2	-3.1	...
Exportaciones de bienes y servicios no imputables a factores	2.053	4.300	7.838	15.6	5.4	3.4	3.3	11.4	-3.3	4.2

Fuente: UNCTAD (2003: 3).

Con base en esos elementos –gran dinamismo de la inversión transnacional y ausencia de un marco global para dicha inversión– no es difícil entender la importancia asignada por el gobierno estadounidense a la inclusión de un capítulo de inversiones en las negociaciones del ALCA, así como la crudeza con que ese capítulo expresa los intereses de las corporaciones de dicho país, llevando todo ello a la necesidad de una revisión minuciosa de los contenidos que hasta la fecha tiene dicho capítulo. Al igual que lo hemos hecho para los otros capítulos, en el Cuadro A-10 presentamos los principales contenidos del capítulo de inversiones. Al respecto, interesa destacar lo siguiente.

En el cuadro sólo hemos recogido una de las nueve definiciones alternativas de inversión que están en el Tercer Borrador del ALCA. En esas nueve definiciones la intención es que el capítulo proteja prácticamente a todas las formas de inversión y que su aplicación sea obligatoria en todos los niveles de gobierno, existiendo diferencia sólo en cuanto a las inversiones especulativas, en relación a las cuales una de esas propuestas es que no se considere como inversión a “los activos que no se vinculen directamente con una actividad productiva”, y otra propuesta es que no se considere como inversión a “los flujos meramente financieros, tales como aquellos destinados sólo para ganar acceso indirecto al mercado financiero de otra Parte”.

El capítulo protege hasta el extremo la libre transferencia que los capitales hagan de recursos hacia el exterior de la economía huésped. Sólo se acepta, como excepción transitoria, a situaciones de crisis de balanza de pagos, y en este caso el ALCA va más allá de otros tratados, ya que se exige que el país demuestre que el problema de balanza de pagos está siendo manejado “de acuerdo con los criterios internacionalmente aceptados” (léase programa de ajuste del FMI).

Tanto en lo referido a “Expropiación e indemnización” (art. 13) como en la “Compensación por pérdidas” (art. 14), el texto pierde la precisión que posee en otras partes, pero se trata de una “pérdida” claramente favorable al capital transnacional. En el primer caso, se limita al máximo la posibilidad de expropiar, de nacionalizar o de “*adoptar una medida equivalente*”, lo que puede entenderse como cualquier medida gubernamental que afecte la ganancia presente o futura del capital extranjero. En el segundo caso, los gobiernos se comprometen a indemnizar a los inversionistas por guerra, revolución “*u otras situaciones similares*”, con lo cual también en este caso se abre una indefinición donde caben motivos de variedad infinita que podrían dar lugar a la exigencia de indemnización.

Al contrario de esas ambigüedades, más de la mitad del articulado del capítulo (30 de 51 artículos) está dedicado a definir con toda precisión el tratamiento de las controversias que pudieran generarse respecto de la inversión extranjera, y sobre todo respecto de la “Solución de controversias entre un inversionista de una Parte y una Parte receptora de la inversión”, tema al que se dedican 28 artículos.

El artículo 7 del capítulo de inversiones del ALCA, referido a “requisitos de desempeño”, se presenta por separado en el Cuadro 9. La lectura del Cuadro 9 ahorra mayores comentarios: sólo señalaremos que los gobiernos se comprometen a no exigir desempeño alguno precisamente en relación a todos aquellos puntos (transferencia de tecnología, nivel de exportaciones, saldo comercial, encadenamientos productivos) que supuestamente deberían hacer deseable la llegada de la inversión extranjera. Al respecto, cabe destacar que el artículo 7 del Capítulo de inversiones del ALCA es igual a la parte de “Requisitos de desempeño” del AMI, y lo mismo es posible concluir si la comparación se hace con el TLCAN y con los tratados bilaterales que EE.UU. está negociando o ya ha puesto en marcha con distintos países latino-americanos.

CUADRO 9  
ARTÍCULO 10 DEL CAPÍTULO SOBRE INVERSIONES

10.1. Requisitos de desempeño	
	Ninguna Parte podrá imponer ni hacer cumplir cualquiera de los siguientes requisitos o hacer cumplir ningún compromiso o iniciativa en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción u operación, de una inversión de un inversionista de una Parte o de Estado no Parte en su territorio para:
a)	exportar un determinado nivel o porcentaje de bienes o servicios;
b)	alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional;
c)	adquirir, utilizar u otorgar preferencia a los bienes producidos o a servicios prestados en su territorio, o adquirir bienes de productores o servicios de prestadores de servicios en su territorio;
d)	relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o con el monto de las entradas de divisas asociadas con dicha inversión;
e)	restringir las ventas en su territorio de los bienes o servicios que tal inversión produzca o preste relacionan do de cualquier manera dichas ventas al volumen o valor de sus exportaciones o a las ganancias que gene ren en divisas;
f)	transferir a una persona en su territorio, tecnología, un proceso productivo u otro conocimiento de su propiedad, salvo cuando el requisito se imponga o el compromiso u obligación se hagan cumplir por un tribunal judicial o administrativo o autoridad competente para reparar una supuesta violación a las leyes en materia de competencia o para actuar de una manera que no sea incompatible con otras disposiciones de este Acuerdo; o
g)	actuar como el proveedor exclusivo de los bienes que produce o servicios que preste para un mercado específico, regional o para el mercado mundial.
10.3. Incentivos de desempeño:	
	Ninguna Parte podrá condicionar la recepción [de un incentivo o] de una ventaja [de un beneficio] o que se continúe recibiendo la misma, en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, [u] operación [, venta u otra disposición] de una inversión en su territorio por parte de un inversionista de una Parte [o no Parte] al cumplimiento de cualquiera de los siguientes requisitos: (se repiten los puntos b, c, d y e del párrafo anterior).



En tal sentido, y sólo a modo de ejemplo, en el Cuadro 10 se compara el ALCA con el artículo 1106 del TLCAN.

**CUADRO 10**  
**SEMEJANZAS ENTRE EL ALCA Y EL TLCAN, EN RELACIÓN CON LOS**  
**“REQUISITOS DE DESEMPEÑO” PARA LA INVERSIÓN EXTRANJERA**

<b>TLCAN: CAP. XI, Artículo 1106: requisitos de desempeño</b>	<b>ALCA: Artículo 10 del capítulo sobre Inversiones</b>
1.- Ninguna de las Partes podrá imponer ni hacer cumplir cualquiera de los siguientes requisitos o hacer cumplir ningún compromiso o iniciativa, en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción u operación de una inversión de un inversionista de una Parte o de un país no Parte en su territorio para:	1. Requisitos de desempeño: Ninguna Parte podrá imponer ni obligar al cumplimiento de cualquiera de los siguientes requisitos o hacer cumplir ningún compromiso o iniciativa en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de una inversión de un inversionista de una Parte o de un país no Parte, en relación con cualquier inversión de un inversionista de cualquier Parte en su territorio para:
a) exportar un determinado nivel o porcentaje de bienes o servicios;	(a) exportar un determinado tipo, nivel o porcentaje de bienes o servicios;
b) alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional;	(b) alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional;
c) adquirir, utilizar u otorgar preferencia a los bienes producidos o a servicios prestados en su territorio, o adquirir bienes de productores o servicios de prestadores de servicios en su territorio;	(c) adquirir, utilizar u otorgar preferencia de compra a mercancías producidas o a servicios prestados en su territorio;
d) relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o con el monto de las entradas de divisas asociadas con dicha inversión;	(d) relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o con el monto de las entradas de divisas asociadas con esa inversión;
e) restringir las ventas en su territorio de los bienes o servicios que tal inversión produzca o preste produce o presta relacionando de cualquier manera dichas ventas al volumen o valor de sus exportaciones o a las ganancias que generen en divisas;	(e) restringir las ventas en su territorio de los bienes o servicios que tal inversión produzca o preste relacionando de cualquier manera dichas ventas al volumen o valor de las exportaciones o a las ganancias que generen en divisas;
f) transferir a una persona en su territorio tecnología, un proceso productivo u otro conocimiento de su propiedad, salvo cuando el requisito se imponga o el compromiso u obligación se hagan cumplir por un tribunal judicial o administrativo o autoridad competente para reparar una supuesta violación a las leyes en materia de competencia o para actuar de una manera que no sea incompatible con otras disposiciones de este Acuerdo;	(f) transferir a una persona en su territorio tecnología, un proceso productivo u otro conocimiento de su propiedad, salvo cuando el requisito se imponga por un tribunal judicial o administrativo o autoridad competente, o para actuar de una manera que no sea incompatible con otras disposiciones de este Tratado;
g) actuar como el proveedor exclusivo de los bienes que produce o servicios que preste para un mercado específico, regional o para el mercado mundial;	(g) actuar como el proveedor exclusivo de los bienes o servicios que preste para un mercado específico, regional o para el mercado mundial.
<b>ARTÍCULO 1102: TRATO NACIONAL.</b> ...4.- Para mayor certeza, ninguna Parte podrá:	Incentivos de desempeño: Ninguna Parte podrá condicionar la recepción de un incentivo o ventaja o que se continúe recibiendo la misma, en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición en relación con una inversión en su territorio por parte de un inversionista de una Parte o de un país no Parte al cumplimiento de cualquiera de los siguientes requisitos: (se repiten los puntos b, c, d y e del párrafo anterior).
a) imponer a un inversionista de otra parte el requisito de que un nivel mínimo de participación accionaria en una empresa establecida en territorio de la otra parte, esté en manos de sus nacionales ...	

Un último elemento que interesa destacar es el referido al TED en el capítulo de inversiones del ALCA. Al respecto, en el Cuadro 11 se identifican las referencias a las “Economías más Pequeñas” que aparecen en el borrador del capítulo.

**CUADRO 11**  
**REFERENCIAS A LAS “ECONOMÍAS MÁS PEQUEÑAS” (EMP)**  
**EN EL CAPÍTULO DE INVERSIONES**

ART.		Nº	TEMA
Art. 2	Ámbito de aplicación	2	Posible exclusión en sectores para EMP; posible negociación caso por caso para inversiones previas
Art. 5	TNMF	1	No aplicación, cuando una EMP dé trato especial a otra EMP
Art. 9	Trato justo y equitativo	1	Una EMP podrá otorgar un trato más favorable a inversionistas de otras EMP, sin que sea violación del Trato justo y equitativo
Art. 10	Requisitos de desempeño	1	Posibilidad de EMP de establecer requisitos para el desarrollo, compatibles con la OMC
Art. 11	Personal clave	1	Posibilidad para EMP de seleccionar personal local, en puestos clave, para capacitación técnica y transferencia de conocimientos
Art. 12	Transferencias	2	Posible restricción en EMP, por problemas de BdeP, por volatilidad y vulnerabilidad; posibilidad de demoras en entrega de divisas
Art. 13	Expropiación e indemnización	1	EMP con crisis de divisas tendrán más plazos sin intereses para pagar indemnizaciones
Art. 14	Compensación por pérdidas	2	Por BdeP o necesidades de desarrollo, demora en pagos para EMP; en caso de pérdida catastrófica, prioridad a empresas nacionales
Art. 15	Excepciones generales y reservas	1	Los convenios especiales entre las economías más pequeñas que constituyan un mercado común, no se extenderán a Estados no parte
Art. 16	Reservas	2	Mantenimiento “mientras sea necesario” (y/o disminución, más lenta) de reservas para EMP
Art. 17	Excepciones generales	1	Posibilidad de que las partes establezcan excepciones para EMP
Art. 22	Solución de controversias	2	Asistencia técnica y prórroga de plazos, para EMP. “Fondo regional de integración”, o algún otro esquema, para apoyar a EMP en costos legales derivados de controversias

Según se observa en el Cuadro 11, a lo largo del capítulo de inversiones del tercer borrador hay 17 menciones al TED, presentes en 12 artículos (en el segundo borrador eran 20 menciones en 16 artículos), referidas a algunas facilidades de plazo o de flexibilidad en el cumplimiento de compromisos para las EMP, incluyendo la creación de un “Fondo Regional de Integración” (FRI) que facilitaría a esas economías el hacer frente a los costos de eventuales controversias. Hasta la fecha no se sabe de mayores niveles de concreción en esos ofrecimientos o de planes para la creación del FRI, y todo parece indicar

que el acceso a esas eventuales facilidades quedará sujeto al criterio que cada país defina respecto de cuáles contrapartes serán consideradas como EMP y respecto de qué facilidades está dispuesto a otorgar.

## LOS CAPÍTULO SOBRE “COMPRAS DEL SECTOR PÚBLICO” Y SOBRE “POLÍTICAS DE COMPETENCIA”

Mas allá de las especificidades de cada uno de estos dos capítulos, que identificaremos a continuación, es importante tener presente que ambos apuntan en una dirección general semejante: el reforzamiento del mercado como eje superior de articulación de la actividad económica y, en buena medida, del conjunto de la vida social de los países participantes del ALCA.

En efecto, tanto a través de la imposición de un conjunto homogéneo de reglas de desregulación de los mercados, de apertura comercial y de incentivos de la competencia que implican ubicarla como valor supremo (objetivo principal implícito del capítulo de “Políticas de competencia”), como a través de una reducción sustancial de la capacidad de los estados para definir sus políticas de gasto público (reducción plasmada en el capítulo de “Compras del Sector Público”), lo que se busca es la identificación del mercado como actor único en la distribución de capacidades y recursos en la economía.

Desde luego, el “mercado” y la “competencia” que resultan “deificados” a través de estos y otros capítulos del ALCA nada tienen que ver con el “libre mercado”, el “libre comercio” o la “competencia perfecta”, sino con mercados, circuitos comerciales y formas competitivas con un claro dominio de un pequeño número de grandes empresas, que en el ámbito regional son estadounidenses en su inmensa mayoría. Por ello, el proceso que se impulsa está lejos de ser neutro en términos de su impacto sobre las distintas economías y sobre las empresas que en ellas actúan y, por el contrario, dicho proceso implica una muy aguda concentración de oportunidades y beneficios a favor de EE.UU. y sus empresas.

Todo ello no es nuevo, y de hecho la imposición extrema del mercado como rector del funcionamiento económico ya viene ocurriendo en la región desde hace alrededor de dos décadas, pero a través del ALCA esa deificación del mercado amenaza con profundizarse, y sobre todo intenta asumir un carácter irreversible al quedar plasmada en un acuerdo internacional que se impone por encima de las regulaciones y prácticas internas y define un “horizonte” a esas regulacio-

nes y prácticas. Esto último es otro elemento en común de los dos capítulos que revisaremos: ninguno de ellos se refiere directamente al comercio internacional o al movimiento internacional de capitales, sino a componentes internos de la economía, y por tanto ambos capítulos van mucho más allá de la definición de las relaciones externas de los países del ALCA: normas sobre la competencia en un caso, y compras gubernamentales en el otro.

Teniendo presentes esas consideraciones generales, pasaremos a la revisión de cada uno de los dos capítulos.

#### CAPÍTULO SOBRE “COMPRAS DEL SECTOR PÚBLICO”

En el Cuadro A-11 se presenta el índice del actual borrador del capítulo de “Compras del Sector Público” (que en su versión oficial tiene un total de 30 páginas con 33 artículos), así como una síntesis del contenido presente en algunos de los artículos de dicho borrador.

Algunos de los contenidos específicos que se desprenden de ese cuadro se mencionan a continuación.

Lo que se busca de manera explícita es “ampliar el acceso a los mercados”, de tal manera que dicho acceso incluya a la casi totalidad de los bienes y servicios comprados por los gobiernos de los países miembros del ALCA. En el Primer Borrador del ALCA la intención del capítulo era incluso más transparente, ya que se planteaba que “El objetivo de este Capítulo es crear, y mantener y profundizar un único y amplio mercado de compras públicas entre las Partes”.

Bajo ese criterio de “ampliar el acceso”, los gobiernos se comprometen a aplicar una serie de principios respecto de sus compras, pensados para favorecer la plena participación de proveedores provenientes de los países del ALCA (art. 4), lo que incluye tanto el “Trato de Nación más Favorecida” como el “Trato Nacional” (art. 5).

En el documento público en el cual el gobierno de EE.UU. definió su posición sobre el capítulo de compras del sector público (*FTAA negotiating group on government procurement public summary of US*), el “trato nacional” muestra su verdadera cara. En dicho documento se plantea: “En la evaluación de las calificaciones específicas de los oferentes, las autoridades gubernamentales deberán considerar la actividad global de negocios y la experiencia”. No por casualidad algo muy semejante estuvo plasmado en el primer borrador oficial del capítulo, en el cual se decía: “Las Partes dispondrán que sus entidades compra-

doras evalúen la capacidad financiera, comercial y técnica de un proveedor sobre la base de las actividades comerciales globales”.

En el mismo sentido arriba señalado, los gobiernos se comprometen a no exigir “condiciones compensatorias especiales” de ningún tipo hacia los proveedores extranjeros que pudiesen derivarse de la aplicación de políticas de fomento al desarrollo local, mejoramiento de la balanza de pagos, encadenamientos productivos hacia la economía nacional, saldos comerciales, etcétera.

El capítulo de “Compras del Sector Público” del ALCA será aplicado a todas las compras de gobierno que superen un monto que aún está siendo objeto de negociación. Desde luego, la intención de los beneficiarios del capítulo (léase las empresas estadounidenses) es que dicho monto sea el menor posible.

Se establece claramente, en el art. 11, la primacía de los compromisos asumidos en el ALCA respecto de las legislaciones nacionales.

Para identificar la relevancia del capítulo y de aquellos contenidos del mismo que estamos destacando es necesario tener presente que el gasto gubernamental sigue siendo de la mayor importancia en la economía contemporánea. En efecto, a pesar de todos los discursos “antiestatistas” y de la reducción que efectivamente se ha dado en la acción estatal, principalmente del Estado como productor de bienes y servicios, así como del llamado “Estado Social” o “Estado de Bienestar”, lo cierto es que el gasto público se mantiene como un componente clave del total de los gastos que permiten realizar la producción, con porcentajes de ese total que en no pocos países superan al 30 o 40%, y que incluso en muchos casos han tendido a aumentar durante las últimas décadas.

Son precisamente esas grandes magnitudes que históricamente ha tenido el gasto público, y que mantiene hasta hoy, las que explican la importancia de dicho gasto como instrumento a través del cual los gobiernos definen y aplican políticas (regionales, sectoriales, sociales, anticíclicas, etc.) a través de las cuales se van construyendo los rumbos y contenidos del desarrollo nacional. Esa ha sido la historia de la acción gubernamental de los países hoy desarrollados, y debería ser la historia de dicha acción en nuestros países, sin que ello signifique avalar las experiencias de clientelismo, ineficiencia y corrupción que en muchos casos han acompañado a la gestión pública sobre nuestras economías.

Por consiguiente, la inclusión de las “Compras del Sector Público” en el ALCA –con antecedentes inmediatos en el Acuerdo

sobre Compras del Sector Público de la OMC, si bien este acuerdo tiene un carácter “plurilateral”– constituye un peligro de la mayor importancia para la capacidad de definición estatal –y, más que eso, nacional– del funcionamiento económico interno, amenazando “esterilizar” dicha capacidad y trasladar sus efectos hacia aquellos productores y comerciantes que por su tamaño y capacidad competitiva tendrán todas las ventajas para ganar las licitaciones gubernamentales.

#### CAPÍTULO SOBRE “POLÍTICA DE COMPETENCIA”

El capítulo tiene un total de 13 páginas y 16 artículos, algunos de cuyos contenidos se presentan en el Cuadro A-12. De la lectura de la síntesis presentada en dicho cuadro se desprenden los siguientes puntos específicos.

Los estados se comprometen a abrir paso a las grandes empresas del hemisferio para que compitan con los productores internos en todas las economías nacionales, eliminando cualquier barrera que frene la “libre competencia” y modificando en esa dirección las legislaciones nacionales, lo que implica “proscribir las prácticas anticompetitivas de los agentes económicos, tanto *públicos* como privados” (las cursivas son nuestras).

Tanto las prácticas regulatorias de los estados como la acción de las empresas estatales deberán estar sujetas a los principios acordados en este y los restantes capítulos del ALCA, y en el mismo sentido se contempla la definición de un plazo para establecer el futuro de las ayudas estatales que “sean susceptibles de afectar el comercio entre las partes”.

Se establecen tres tipos de autoridad para la “defensa de la competencia”: una autoridad a nivel nacional, un Comité conformado por representantes de cada una de las partes, y el “Mecanismo de Examen de Políticas de Competencia”.

En la definición del “cronograma” para adoptar y aplicar las normas de competencia se tomarán en cuenta las diferencias de desarrollo y tamaño de las economías, lo que significa, a lo más, plazos algo mayores para los países más atrasados.

Más allá de los puntos específicos recién mencionados, tanto del texto completo del capítulo como del Cuadro A-12 se desprenden un par de elementos de carácter general, que a nuestro juicio son centrales. Por una parte, el sentido profundo del capítulo apunta a asignar a los estados la tarea de abrir paso al “libre mercado”, exigiendo para ello un proceso profundo y rápido de desregulación de la compe-

tencia, lo que implica desde luego poner a competir en condiciones de igualdad a economías y empresas que son profundamente desiguales. Por otra parte, el capítulo está claramente dirigido a limitar la acción no de los monopolios en general, y menos aún de los monopolios privados (que con seguridad son los que mayores impactos negativos causan sobre los consumidores), sino de los monopolios estatales. Son estos los verdaderos destinatarios del capítulo, y para ello se les coloca como semejantes –o más bien, como mucho peores– a los monopolios privados, y se abandona cualquier posible consideración acerca de la producción pública de bienes y servicios básicos asociada a derechos y necesidades elementales, sometiendo a las empresas estatales a la misma lógica mercantil que las privadas. En suma, los contenidos de los dos capítulos del ALCA que hemos revisado en este apartado clase se complementan perfectamente, apuntando ambos a la castración de las principales formas de acción del Estado sobre la economía y anulando sustancialmente las posibilidades de que a través de dicha acción las sociedades del hemisferio encaucen su desarrollo.

Históricamente, el Estado ha accionado sobre la economía actuando como comprador, como regulador y como productor. De acuerdo al ALCA, las compras gubernamentales minimizan su efecto interno y se canalizan hacia los grandes proveedores extranjeros; la regulación de la competencia y del conjunto del funcionamiento económico se ve transformada en su contrario, y la escasa producción estatal de bienes y servicios aún no privatizada es sometida a las mismas reglas y criterios mercantiles que la producción realizada por el capital privado.

Por todo ello, no es casual que los capítulos de Compras del Sector Público y de Políticas de Competencia se hayan constituido en temas de conflicto cuando se intentó llegar a un texto consensuado en el interior de las negociaciones del ALCA, ni que la intención estadounidense de incorporar los mayores niveles posibles de compromiso en esos dos temas se haya topado con la oposición de otros países para los cuales lo referido a esos temas debería limitarse a normas sobre transparencia.

## LOS CAPÍTULOES SOBRE “DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL” Y SOBRE “SERVICIOS”

Debemos iniciar el análisis de estos capítulos del ALCA señalando que están vinculados con dos de las características más importantes de la

economía mundial. Por un lado los derechos de propiedad intelectual, que están relacionados con la creciente importancia del conocimiento en los procesos económicos y sociales; y, por otro, el comercio internacional de los servicios, que a su vez está expresando el peso cada vez mayor de este sector –resultado de diversas tendencias, entre ellas los procesos denominados como subcontratación y el *outsourcing* en la manufactura. Dividiremos la exposición en dos grandes apartados, en los cuales abordaremos cada uno de los capítulos tratando de abarcar tres dimensiones básicas: una breve presentación de los contenidos, su vinculación con los acuerdos respectivos de la OMC, y una valoración sobre su importancia para las economías latinoamericanas.

#### EL CAPÍTULO SOBRE LOS “DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL”

En el Cuadro A-13 se presenta el índice del capítulo. El contenido tiene una similitud muy grande con el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC), e incluso avanza un poco más en términos de mayor cobertura. Veamos los elementos centrales.

En torno a las disposiciones generales, cabe destacar que en varios artículos se ratifica la idea de que el acuerdo sobre DPI debe impulsar la innovación y la transferencia de tecnología, al mismo tiempo que no debe ser obstáculo al desarrollo socioeconómico y tecnológico. Existiendo visiones diferentes en torno a este tema central, por ejemplo en el artículo 4 Sección B1, varios apartados tienen dos redacciones, que expresan por un lado la perspectiva de que los DPI deben incidir, además de lo señalado anteriormente, en el beneficio de los productores y los usuarios y en el bienestar social y económico, en tanto que la otra redacción sólo marca como restricción a la libre competencia.

Por lo demás, se pueden mencionar los siguientes aspectos: se hace explícito que los DPI no deben impedir que las partes, países, adopten medidas para la protección de la salud pública; “y, en particular, a “promover el acceso a los medicamentos existentes y a la investigación y desarrollo de nuevas medicinas”, reconociendo la capacidad que tienen los países para legislar al respecto; se introduce el concepto de agotamiento regional; se acepta como referencia máxima y mínima lo establecido en los ADPIC; están los principios de trato nacional y de trato de la nación más favorecida; se establece un máximo de cinco



años para la revisión de las legislaciones nacionales para adecuarlas a lo que se pacte en el Acuerdo.

De las siguientes secciones se puede apreciar que existe la tendencia a fortalecer los DPI, basándose en primer lugar en los ADPIC, pero también en los Convenios internacionales respectivos. De hecho, podríamos señalar que hay cinco características: hay una ampliación de la materia protegida; existen ambigüedades (términos y cláusulas en conflicto) que ratifican el fortalecimiento de los DPI; el tiempo de protección es mayor; se incorporan algunos elementos novedosos en relación a la legislación internacional existente; y, finalmente, hay definiciones y artículos que son bastante discutibles. Ilustremos cada uno de estos aspectos.

De manera particular debemos señalar que en el proyecto se observa claramente que existe un gran interés por avanzar en términos de fortalecer los derechos de propiedad intelectual, incluyendo aspectos como los conocimientos tradicionales, obtención de variedades de vegetales, y los recursos genéticos. Ahora bien, para comprender la importancia de la negociación de los DPI es necesario recordar que uno de los elementos fundamentales del proceso de la mundialización es el cambio técnico, y de manera más precisa la innovación, sustento central de la competitividad de largo plazo. Esto implica que la generación y apropiación del conocimiento científico técnico es central tanto para las empresas como para los países. Estando concentradas tales capacidades en los países desarrollados, se entiende que estos tengan el mayor interés en fortalecer y garantizar la apropiación de sus resultados económicos, es decir, de las rentas tecnológicas. Hay que reconocer que si bien nuestros países han logrado establecer un conjunto de capacidades científico-tecnológicas, estas no tienen ni los recursos necesarios –por ejemplo, la inversión en investigación y desarrollo es inferior al 1% del PIB, en tanto que en los países capitalistas avanzados es superior al 2%– ni la magnitud de las existentes en las naciones desarrolladas, además de que el actual modelo de reproducción ha destruido capacidades tecnológicas sin dar oportunidad a su reconstrucción.

Además hay que recordar que América Latina tiene una amplia variedad tanto de recursos vegetales como de conocimientos tradicionales potencialmente explotables desde el punto de vista económico a través de su patentamiento. Tal es el caso de los conocimientos tradicionales vinculados con las plantas de uso medicinal.

Finalmente, en una revisión histórica de los derechos de propiedad intelectual se encuentra que existe un uso muy diverso de ellos para el fortalecimiento del desarrollo de los países, destacando que cuando existen economías que se están desarrollando lo que importa es mantener una regulación flexible y no restrictiva a fin de promover la innovación y difusión tecnológica.

En contraste, y como puede observarse en el Cuadro 12, las negociaciones de los DPI en el ALCA, al fortalecer y hacer más rigurosa la apropiación privada, abren las puertas para que los conocimientos –científicos, tecnológicos, tradicionales, etc.– sean cada vez más concentrados en los países desarrollados, de tal forma que, dada la capacidad de generación y absorción de conocimiento de las naciones de nuestra región, es posible que la brecha tecnológica y productiva se mantenga o incluso se amplíe. Esto dependerá de los resultados finales y de la manera en que los pueblos hagan valer sus derechos, bien de manera directa, bien a través de sus gobiernos. Un aspecto que también está presente en esta negociación son los acuerdos y convenios que se efectúan en el marco de la OMC, por lo que hay que estar pendientes al respecto.

**CUADRO 12**  
**GASTO EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO**  
**Y PATENTES OTORGADAS EN AMÉRICA, PAÍSES SELECCIONADOS, 2002**

	<b>Gasto en ID</b> <b>Millones Dól.</b>	<b>Gasto en ID</b> <b>% PIB</b>	<b>Total Patentes</b>	<b>Residentes</b> <b>(nacionales)</b>	<b>No residentes</b> <b>(extranjeros)</b>
Argentina*	361	0,39	1.587*	9,1	90,9
Brasil	6.239*	1,04*	8.864	42,0	58,0
Canadá**	13.830	1,88	12.019**	10,1	89,9
Chile*	360**	0,57**	620*	6,0	94,0
Colombia	81	0,10	372	3,2	96,8
Cuba	190	0,62	92	60,9	39,1
Ecuador**	26*a		26**	19,2	80,8
El Salvador			39	28,2	71,8
EE.UU.**	276.434	2,64	166.039**	52,8	47,2
México	2.628a	0,90**	6.611	2,1	97,9
Paraguay	5	0,10	90	3,3	96,7
Perú	58	0,10	550	4,0	96,0
Venezuela	362a	0,38	590	2,9	97,1

\* Datos del 2000. \*\* Datos del 2001 referidos a las actividades de ciencia y tecnología, que son ligeramente superiores a los realizados en investigación y desarrollo.  
Fuente: Elaboración propia a partir de RICYT (2004).

## EL CAPÍTULO DE SERVICIOS

El Capítulo de Servicios (ver Cuadro A-14), al igual que el de Propiedad Intelectual, tiene estrecha semejanza con las normas establecidas en la OMC, en este caso con el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGSCS), resultado de la Ronda Uruguay y vigente desde 1995. Cabe aclarar que la propuesta publicada como “Segundo Borrador” (2002) era aún bastante limitada en relación a los contenidos del AGSCS, y una buena parte del texto estaba prácticamente sin definición de los artículos. Sin embargo, en el Tercer Borrador ya se muestra un grado de avance en términos de los aspectos más generales, y se introdujeron varios capítulos.

## ASPECTOS RELEVANTES DE LOS ARTÍCULOS

Al igual que el resto de los capítulos del ALCA, todo el texto viene entre corchetes, y se presentan ahora tres redacciones nuevas, que no se habían negociado, pero que al amparo del documento FTAA.TNC/23 párrafo 2, que define la continuidad de los trabajos de la comisión negociadora a partir de propuestas específicas de uno o varios países, se publican y se ponen a discusión. Al parecer tales textos constituyen elaboraciones de un solo país no discutidas hasta el momento. Esto lo sugieren la revisión de los mismos y la existencia de un único corchete en cada texto.

En términos generales, en la primera parte del Capítulo se reproducen los AGSCS. Así, en el art. 1 se presentan las definiciones básicas. En el art. 2 se definen los alcances, que son una expresión de los AGSCS, abarcando a todos los sectores en sus aspectos generales. En el párrafo 1.2 se dan las excepciones, relativas a determinados servicios aéreos, los servicios financieros transfronterizos, las compras gubernamentales, y los subsidios o donaciones. Las modalidades bajo las cuales se considera el comercio (transfronterizo) de un servicio, al igual que en los AGSCS, son cuatro: los que propiamente atraviesan las fronteras, cuando el consumidor de un país compra el servicio en otro país miembro, cuando se requiere la presencia comercial, y cuando se requiere la presencia física.

Dada la complejidad de la definición y forma de comercialización de los servicios, se reconoce que la cobertura está en función de la liberalización de los modos de suministro, y para ello se explicita que los países en desarrollo tendrán flexibilidad para el cumplimiento

de compromisos y se menciona que deberán estar incluidos sus intereses de desarrollo.

Los artículos 3 y 4 abarcan dos principios básicos de lo que es la actual negociación del ALCA. El primero incluye la cláusula del trato de nación más favorecida –cabe destacar que aquí se incluye la aceptación de ciertas exenciones relativas a economías pequeñas y sus países vecinos– y el segundo se refiere al trato nacional, donde se incluye un párrafo (el 4.6) que especifica que a los países en desarrollo se les permite mantener excepciones con miras a lograr objetivos de desarrollo nacional sostenibles.

Asimismo, con el artículo 6 se trata de mantener el principio de transparencia en términos de la información de medidas relativas a los servicios de cada país.

El artículo 5 tiene varias redacciones de párrafos en las cuales se observan con claridad diversas posiciones: la que especifica sólo restricciones cuantitativas que tendrán que estar indicadas, y aquella que acepta una lista de compromisos por sector pero con total apertura.

En torno a la regulación doméstica o reglamentación nacional, el artículo 8 se refiere al reconocimiento del derecho que tienen las partes para definir sus objetivos de política de desarrollo para el sector, pero siempre y cuando no menoscaben el acuerdo que se logre en el marco del ALCA. En este apartado se pretende definir los lineamientos para que las regulaciones de cada país no entren en contradicción con la negociación del ALCA. Existen en el Tercer Borrador dos redacciones, que igualmente muestran dos posiciones: una que busca hacer prevalecer de manera irrestricta los acuerdos del ALCA, limitando las políticas que puedan implementar los gobiernos nacionales e inclusive a los distintos niveles de administración, local o sub-federal; la otra posición intenta hacer prevalecer la posibilidad de implementar políticas nacionales con mayor facilidad, pero sin entrar en conflictos con el ALCA.

En términos generales, el resto de los artículos siguen la misma tónica, pero con mayor apego a lo establecido en los AGSCS. Sin embargo, el artículo 21, Tratamiento de las Diferencias en los Niveles De Desarrollo y Tamaño de las Economías, es interesante en la medida que se plantea que habrá mayor flexibilidad para las economías de menor tamaño y desarrollo, tomando en cuenta sectores en los cuales pueden ser más sensibles o tener competitividad y que son vitales para su desarrollo.

Los textos relativos a los servicios profesionales, telecomunicaciones y financieros son presentados sin ninguna negociación previa, y una característica común de ellos es que pretenden una mayor apertura y liberalización.

Veamos el caso de las telecomunicaciones. El texto está compuesto por 17 artículos y el contenido en su conjunto va más allá de lo acordado en la OMC. Abarca a las medidas que afecten o tengan relación con el acceso y uso de los servicios públicos de telecomunicaciones, las obligaciones de los proveedores más importantes (lo que se conoce como dominantes), la prestación de servicios de información, y otras medidas que se especifican posteriormente. Por un lado destaca que se trata no sólo de asegurar el acceso a tales servicios –que es condicionado a ser prestado en condiciones “razonables y no discriminatorias”– sino que busca también incidir en la determinación de los precios establecidos por los países. Asimismo, busca limitar toda posible política o medida que apoye a las empresas importantes, que eran las operadoras públicas y estatales. En este sentido, se habla de eliminar las prácticas anticompetitivas existentes.

Esta propuesta está basada en las políticas implementadas por la *Federal Communication Commission* (FCC) de EE.UU., por lo cual se trata de garantizar el arrendamiento de todas y cada una de las partes de la infraestructura de telecomunicaciones existente a “tarifas razonables”. Los artículos 7 a 10 son una muestra clara de cómo se busca establecer políticas sectoriales a partir del ALCA. En efecto, en ellos se definen las características de los organismos reguladores, la política de tarifas –precios que deberán estar “basados en costos”– y licencias, así como el tipo de servicio universal. Respecto de este último, si bien se reconoce que cada parte debe definirlo, también se afirma que no deberá ser “más oneroso de lo necesario”. Precisamente en el párrafo 7.3 se especifica la prohibición (venta, en su caso) de cualquier propiedad de los gobiernos sobre las operadoras de telecomunicaciones: de otra manera, se requiere la privatización total del sector.

Este tipo de propuesta tendrá fuertes repercusiones sobre varios países, y dada la reciente resolución de la OMC respecto a la demanda de EE.UU. sobre México en el sector telecomunicaciones, se puede concluir que lo pactado en el ALCA garantizará el predominio de los intereses de las empresas multinacionales.

Así las cosas, se puede plantear que el rumbo que tomen las negociaciones de este capítulo dependerá de la concreción a la que lleguen en términos de los sectores particulares que incorporen.

Asimismo dependerá del avance que tengan las negociaciones en el marco de la OMC.

En este sentido, hay que recordar que en la actualidad las negociaciones sobre los AGSCS están en la etapa de las ofertas iniciales, de tal manera que, pese a que tienen como objetivo el lograr la máxima apertura posible para el 2005, aún están prácticamente en sus pasos iniciales. Así tenemos que, siguiendo las directrices de Doha, los participantes en las negociaciones de servicios han intercambiado peticiones iniciales bilaterales desde el 30 de junio de 2002, y para junio de 2003 sólo había 26 ofertas iniciales, entre las cuales estaban Argentina, Canadá, EE.UU., México, Panamá, Paraguay y Uruguay, y recientemente también han incorporado propuestas Chile, Granada y Saint Kitts. Los sectores en los cuales se pretende concretar un acuerdo son aquellos en los que ya se han realizado procesos de liberalización. Entre ellos destacan los de telecomunicaciones y medio ambiente.

En esta perspectiva, la importancia del sector servicios radica en su aportación al empleo y a la producción, que representa más del 60% en ambas variables, aun cuando sólo se identifica una generación del 20% del comercio mundial total (según los datos de la balanza de pagos). La explicación de esta diferencia por parte de la OMC es ubicada en las trabas regulatorias nacionales. Los datos que aporta nos dan una idea aproximada de la importancia de las negociaciones y de quienes reciben los beneficios: se señala que una reducción del 33% de las barreras en el sector servicios representaría un aumento de 150 mil millones de dólares para la economía estadounidense, y para el conjunto de los países en desarrollo tendría un “beneficio” de sólo 59 mil millones de dólares.

#### CONSIDERACIONES FINALES

Al analizar ambos capítulos del ALCA, puede uno identificar que se trata de una versión ampliada de los acuerdos de la OMC, sin que se bosqueje un contrapeso o se imprima un sello propio según las características de los países que conforman la región aun cuando existan posiciones que muestran que hay diferencias. En esta perspectiva, también se destaca el hecho de que en ambos casos se trata de un avance del capitalismo mundial en términos de incluir o ampliar los derechos que el capital posee sobre distintos espacios de reproducción económica y social, sean estos de generación de conocimiento o de prestación de servicios. Al afirmar esto también estamos hablando de

manera particular de la hegemonía del capital norteamericano en la región. A la luz de los borradores revisados, pareciera que no hay gran capacidad de respuesta por parte de los países latinoamericanos, bien sea por debilidad política o por coincidencia con los intereses hegemónicos. Sin embargo, desde los acontecimientos del año pasado –entre los que destaca el ascenso de Lula a la presidencia del Brasil así como el desarrollo de opciones políticas más o menos populares y que plantean diferencias con el capital hegemónico y sus instituciones representativas (FMI, Banco Mundial, OMC)– y considerando los recientes acontecimientos de Cancún, se podrían abrir nuevas expectativas en torno a la negociación del ALCA y dar un pequeño giro a los contenidos de los capítulos aquí expuestos. Por su parte, los voceros del gobierno estadounidense se muestran seguros sobre lo que pueden hacer y esperar de América Latina y el Caribe, pues han declarado que si bien la reunión de la OMC había fracasado, aún quedaba la negociación multilateral del ALCA.

## **BALANCE GLOBAL: EL DESARROLLO LATINOAMERICANO ANTE LOS PELIGROS DEL ALCA**

En este último apartado nos interesa cubrir dos objetivos: por una parte, retomar brevemente los rasgos generales de los contenidos del ALCA a modo de resumen de lo antes visto; y, por otra parte, vincular esos rasgos con algunas de las tendencias globales que hoy están presentes en la economía internacional.

Respecto al primero de esos objetivos, nos parece que la revisión de los capítulos del ALCA que hemos realizado a lo largo del texto permite identificar dos rasgos que están presentes en el proceso de negociación y que se reflejan en el actual texto del acuerdo.

*Un primer rasgo* se refiere a que el ALCA responde básicamente a las necesidades, los intereses y los objetivos estadounidenses, y en particular de los grandes capitales de ese país. A partir de la formulación inicial de la “Iniciativa para las Américas”, y hasta hace muy poco, la voz cantante en el proceso ha estado a cargo de la parte estadounidense, no sólo porque en el formato de la negociación se han incluido principalmente los temas que a ella le interesan (tales como inversiones, políticas de competencia, solución de controversias, propiedad intelectual, compras gubernamentales y, en el Tercer Borrador, los temas laboral y ambiental), sino también porque EE.UU. fue imponiendo tanto los ritmos de avance del proceso (principalmente

en función de las posibilidades y problemas derivados de su situación interna) como las modalidades bajo las cuales este se ha desarrollado: estructura organizativa, niveles e instrumentos de discusión y de toma de acuerdos, etcétera. En lo que respecta específicamente a los contenidos negociados en cada uno de los capítulos, y por tanto al articulado de los tres borradores que hasta la fecha se han dado a conocer, la imposición de los intereses estadounidenses se refleja en la presencia múltiple –aunque no exclusiva, según argumentaremos después– de una suerte de principio general: “todo para los grandes capitales”. Esos grandes capitales, en el ámbito del ALCA, evidentemente son los estadounidenses, destinatarios privilegiados del proyecto impulsado por su gobierno, con el que se busca otorgarles las mejores condiciones posibles para que a nivel continental desplieguen sus actividades de comercio, financieras y de producción con el máximo de apertura y el mínimo de regulaciones, recibiendo “trato nacional” y teniendo acceso al mayor abanico posible de actividades y sectores de las economías de América Latina y El Caribe. El complemento de ese principio es “nada para los demás”, es decir, la más absoluta indefensión para los consumidores, para las restantes empresas y para los pequeños y medianos productores del campo y la ciudad; ninguna cabida a preocupaciones ecológicas, laborales o sociales que pudiesen entorpecer el despliegue del gran capital estadounidense; y en particular, todas las limitaciones y obligaciones posibles para los estados, cuya función en el ALCA queda reducida a otorgar las mayores seguridades y garantías posibles a ese gran capital.

*Un segundo rasgo* es que esos principios recién mencionados, y en general los intereses estadounidenses, si bien están claramente presentes en todos los momentos y textos del ALCA, han venido enfrentando una creciente oposición tanto en el interior de la negociación como desde fuera de ella. Desde fuera, lo destacable es la fuerza cada vez mayor que ha venido tomando el cuestionamiento del ALCA, desde las más diversas organizaciones sociales del hemisferio y expresada a través de múltiples formas. Así, por ejemplo, iniciativas tales como la de votaciones directas para decidir sobre el ALCA, que hasta hace algunos años eran apenas conocidas, hoy tienen una presencia evidente en el debate público, y ello se ha acompañado de mayores exigencias hacia los gobiernos para que informen acerca del proceso del ALCA, y en particular respecto de las “posturas negociadoras nacionales” que en la mayor parte de los casos hasta la fecha siguen siendo un secreto celosamente guardado. En el interior



de la negociación, conforme esta avanzó, se fueron endureciendo las posiciones, de tal manera que la aceptación pasiva con que los gobiernos recibieron inicialmente la propuesta estadounidense se movió en varios casos hacia posturas más críticas, lo que fue dando lugar a diferencias en aumento en la negociación. Dichas diferencias pueden ser agrupadas en tres ámbitos.

Un primer ámbito de diferencias se ubica en el tema de agricultura, y en particular respecto de los subsidios agrícolas. Lo ocurrido en este ámbito fue revisado en un apartado anterior, por lo que sólo recordaremos que las diferencias existentes (sobre todo entre EE.UU. y el MERCOSUR encabezado por Brasil) son muy profundas, y que es difícil que puedan ser superadas en el ámbito hemisférico, al menos mientras no se resuelva el mismo tema de los subsidios agrícolas en las negociaciones de la OMC. Un segundo ámbito de diferencias incluye a varios otros temas en relación a los cuales distintos gobiernos de América Latina y El Caribe consideran que las posturas estadounidenses van “demasiado lejos” en las facilidades hacia los inversionistas y productos extranjeros y en las obligaciones hacia los gobiernos. En esa situación se encuentran distintas partes de los capítulos de acceso a mercados, de inversiones, de políticas de competencia y de propiedad intelectual. Un tercer ámbito se refiere al Trato Especial y Diferenciado (TED) en las negociaciones del ALCA, tema que sólo abordamos de manera tangencial aquí al revisar algunos capítulos (por ejemplo, en el apartado dedicado al capítulo de inversiones) y al cual hicimos alguna referencia en el apartado dedicado a la OMC.

Respecto al TED en el ALCA, en nuestra opinión es uno de los temas potencialmente más conflictivo si se lo considera tanto en cuanto a las diferencias que respecto de él existen como en cuanto a las enormes distancias que hay entre EE.UU. y los países de América Latina y El Caribe. En lo que se refiere a las diferencias en la negociación, el tema del TED es altamente sensible para distintos países de la América continental y para los países del Caribe, grupo que desde hace ya tiempo ha venido exigiendo un TED que vaya mucho más allá de lo que hasta ahora EE.UU. está dispuesto a aceptar, y que se reduce casi únicamente a asistencia técnica, a flexibilidad en los plazos de apertura y a algunas facilidades específicas para el ingreso al mercado estadounidense. En lo que se refiere a las disparidades en tamaño y niveles de desarrollo, algunos indicadores respecto de este punto pueden ser vistos en los Cuadros 13 y 14 y en el Gráfico 5, que se presentan a continuación.

**CUADRO 13**  
**MONTOS DE INVERSIÓN TOTAL Y EXTRANJERA EN LOS PAÍSES DEL ALCA**  
(MILLONES DE DÓLARES)

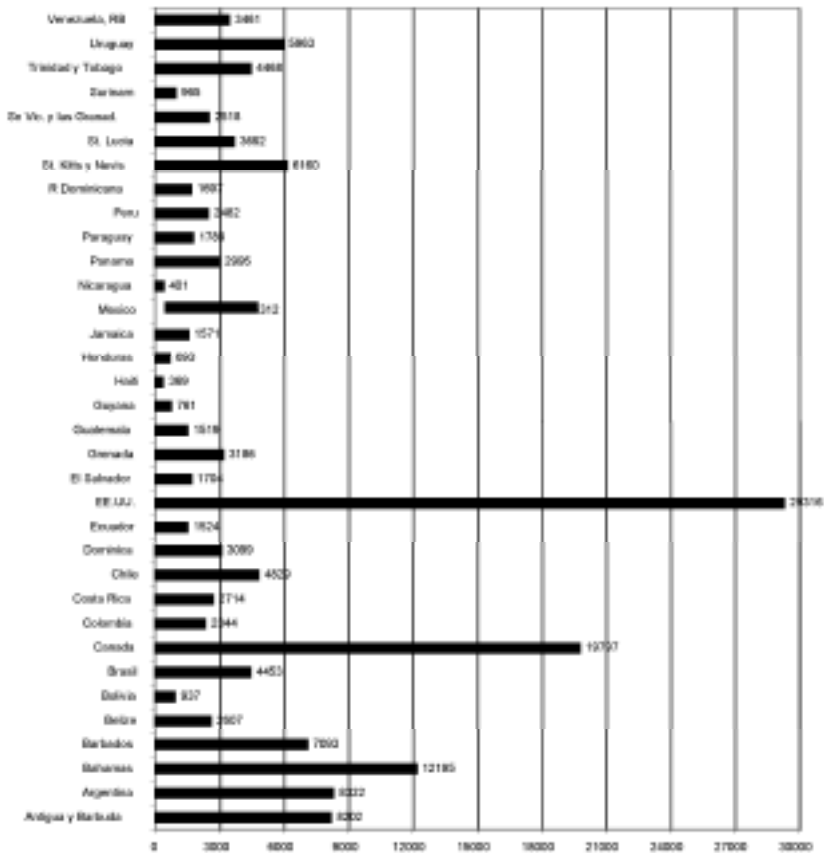
	Flujos de salida de IED (millones de US\$)			Stock de IED enviada (millones de US\$)			Inv. Interna Fija Bruta (mill de US\$ de 1995)	
	1989-1994	1997	2000	1990	1995	2000	1990	1998
EE.UU.	49024	95769	139257	430521	699015	1244654	978526	1453576
Canadá	5822	23066	44047	84829	118105	200878	102447	115122
Los demás 32	2430	9727	10185	15773	31764	75639	248148	390373
<b>TOTAL ALCA</b>	<b>57276</b>	<b>128562</b>	<b>193489</b>	<b>531123</b>	<b>848894</b>	<b>1521171</b>	<b>1329121</b>	<b>1959071</b>
EE.UU./Total ALCA (%)	85.6	74.5	72.0	81.1	82.3	81.8	74.6	74.2

Fuentes: IED, UNCTAD (2001); Inversión interna fija bruta, Banco Mundial (2000).

**CUADRO 14**  
**POBLACIÓN, PRODUCCIÓN Y COMERCIO EXTERIOR DE LOS PAÍSES DEL ALCA**

	POBL.	PROD. INT. BRUTO				EXPORTACIONES			IMPORTACIONES		
	millones	Miles de mill. US\$ 1995				Miles de mill. US\$ 1995			Miles de mill. US\$ 1995		
	1998	1980	1990	1998	1980	1990	1997	1980	1990	1997	
EE.UU.	270	4892	6327	8023	363	556	1065	324	630	1200	
Canadá	30	404	532	602	84	145	250	78	146	241	
Los demás 32	487	1303	1460	1937	106	179	319	157	156	358	
<b>TOTAL ALCA</b>	<b>787</b>	<b>6599</b>	<b>8319</b>	<b>10562</b>	<b>553</b>	<b>880</b>	<b>1634</b>	<b>559</b>	<b>932</b>	<b>1799</b>	
EE.UU./Total ALCA (%)	34.3	74.1	76.1	76.0	65.6	63.2	65.2	58.0	67.6	66.7	

GRÁFICO 5  
PRODUCTO PER CÁPITA EN LOS PAÍSES DEL ALCA



Fuente: En base a cifras de Banco Mundial (2000).

Los dos cuadros y el gráfico corresponden a estimaciones de las disparidades existentes entre los países del ALCA: por una parte, en los cuadros queda de manifiesto que, con la sola excepción de la cantidad de población, en distintas magnitudes macroeconómicas EE.UU. representa entre dos tercios y cuatro quintos del total del hemisferio; por otra parte, en el gráfico, que presenta el PIB per cápita de las economías que participan en el ALCA, se puede ver la enorme disparidad que al respecto existe. Si se tiene presente que según esas cifras el PIB per cápita promedio para los 34 países es de 13.246 dólares, resulta

que 31 de las 34 economías tienen un producto por habitante inferior al 75% de dicho promedio (esto es, inferior a 9.935 dólares), dato significativo si se considera por ejemplo que en la Unión Europea varios de los fondos destinados a atender lo que se califica como la “falta de cohesión económica y social” (los “Fondos de Cohesión” y algunos de los “Fondos estructurales”) se asignan a aquellos países o regiones cuyo producto por habitante está por debajo de los tres cuartos del promedio de la UE.

Las diferencias en la negociación que acabamos de señalar adquirieron su mayor fuerza en el período reciente, llevando a un estancamiento casi total del proceso de creación del ALCA desde el año 2003 y hasta la fecha que no pudo ser revertido con la propuesta del ALCA de “dos niveles” acordada en la Reunión Ministerial de Miami de noviembre de ese año. En esas circunstancias, el proyecto de EE.UU. hacia el hemisferio atraviesa hoy por problemas que no sólo están retrasando la puesta en marcha del Área y obligando a redefinir algunas de sus modalidades y contenidos, sino que incluso cuestionan seriamente su viabilidad. Sin embargo, incluso una eventual derrota del proyecto ALCA dejará intacto, o incluso reforzará, el otro componente de la estrategia hemisférica de EE.UU. en el terreno económico, que son los tratados bilaterales o con grupos de países de la región. Ese componente, que con la existencia del TLCAN acompañó al nacimiento del proceso ALCA, mantuvo su vigencia en los años siguientes mediante la puesta en vigor del Tratado de Libre Comercio con Chile el 1° de enero de 2004 y con la negociación del Tratado con Centroamérica, concluida a inicios de 2004 y actualmente en proceso de ratificación. Si a ello se agrega que precisamente durante la Reunión Ministerial de Miami el gobierno estadounidense anunció su intención de firmar tratados con República Dominicana, Panamá, Ecuador, Perú y Colombia, iniciando durante 2004 la negociación con todos ellos, resulta claro que para ese gobierno la opción de los tratados bi- o plurilaterales no sólo ha acompañado al proceso ALCA, sino que ha adquirido más fuerza a medida que dicho proceso fue complicándose, y que ante un eventual fracaso del ALCA esa opción adquirirá una máxima prioridad.

Si bien para EE.UU. la mencionada opción es menos abarcadora que el ALCA, con la posibilidad de que varias de las principales economías de la región queden fuera de su red de tratados, por otra parte tiene la ventaja de que con ella el gobierno estadounidense tiene las mejores condiciones para ir imponiendo sin cortapisas la totalidad de

sus principios e intereses en cada uno de los tratados, tal como hasta ahora ha ocurrido con México, Chile, Centroamérica, República Dominicana, Ecuador, Colombia y Perú. En ese sentido, la red de tratados que EE.UU. está logrando construir es incluso más peligrosa que el propio ALCA, porque con ella se pulveriza la posibilidad de los países de la región para negociar en bloque y con posturas comunes, a lo que habría que agregar las muestras de aprobación –e incluso de agradecimiento– con que los gobiernos hasta ahora “elegidos” han recibido los avisos de su inclusión en la red.

*Lo segundo* que nos interesa mencionar en este último apartado es la vinculación del ALCA con algunas de las tendencias más globales que hoy están presentes en la economía internacional, tema al cual nos referimos previamente cuando ubicamos al ALCA como un TLCAN plus, una OMC plus y un AMI plus, así como al revisar los capítulos de propiedad intelectual, inversiones y agricultura.

En relación con lo anterior, queremos reiterar el vínculo entre el ALCA y dichas tendencias globales en tres sentidos. Por un lado, el ALCA forma parte de un proceso más amplio de regionalización de la economía internacional (el cual bien puede acelerarse ante los actuales problemas de la OMC) y, sobre todo, de una muy clara tendencia a liberar de trabas al movimiento internacional de capitales y mercancías, otorgando facilidades de todo tipo al despliegue del gran capital transnacional y recurriendo para ello a los más diversos medios e instrumentos: la OMC, el AMI (o lo que finalmente resulte), acuerdos de libre comercio, tratados bilaterales de inversión, etcétera. Por otro lado, y pese a la importancia que en sí mismo posee, el ALCA es sólo uno de los espacios de despliegue de estrategias globales y hemisféricas del gobierno estadounidense y las grandes empresas de ese país. En el ámbito hemisférico, dicha estrategia incluye en su componente económico la negociación de acuerdos de libre comercio bilaterales o con grupos de países de la región, y en sus componentes político-militares elementos tales como el Plan Colombia y la instalación de bases militares. En tercer lugar, no es casual que los principales puntos de divergencia sean semejantes en las negociaciones del ALCA y en el ámbito multilateral. El TED, las compras del sector público, la propiedad intelectual, los subsidios a la agricultura, las inversiones, las políticas de competencia, aparecen en ambos niveles ocupando un lugar central como puntos de conflicto entre los países desarrollados y el mundo atrasado. Ese hecho, por sí solo, muestra con claridad la intención de las economías del Norte de avanzar por distintos cami-

nos hacia la total apertura de nuestros países para sus capitales, y obliga a una respuesta que también debería darse de manera coherente en esos distintos ámbitos, y que además debería ser colectiva para asegurar su eficacia.

En suma, tanto la revisión de los contenidos del ALCA como la ubicación de ese proceso en el contexto de la economía internacional y de la estrategia hemisférica global de EE.UU. permiten destacar no sólo las graves implicaciones que tendría para los países de la región la puesta en marcha del Área, sino además el hecho de que el ALCA forma parte de tendencias y estrategias que requieren ser enfrentadas no sólo a nivel hemisférico, sino también en el ámbito multilateral y en las relaciones bilaterales de cada país con EE.UU.

## BIBLIOGRAFÍA

Alianza Para un Comercio Responsable 2001 *America's plan for the Americas. A Critical Analysis of the U.S. Negotiating Positions on the FTAA*.

Alianza Social Continental 2001 *Alternativa para las Américas. Borrador para discusión N° 3*.

Arroyo Picard, Alberto 2000 *El TLCAN: objetivos y resultados 7 años después* (México: Red Mexicana de Acción contra el Libre Comercio).

Banco Mundial 2000 *World development indicators*, en CD.

Departamento de Comercio de los EE.UU. 2001 *Public summary of US position*.

Dussel Peter, Enrique 2000 *El TLC y el desempeño de la economía en México* (CEPAL, Sede México).

Caballero, Emilio (coord.) 1991 *El Tratado de Libre Comercio* (México: UNAM) Vol. 1.

Guillén, Arturo 2000 *México hacia el siglo XXI* (México: UAM-Plaza y Valdés).

Lederman, Daniel, Maloney, William F. y Servén, Luis 2003 *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean Countries: A Summary of Research Findings* (Washington: Banco Mundial).

Mayer, Frederick W. 2001 "Juego de dos niveles: las negociaciones del TLCAN" en Borja Tamayo, A. (coord.) *Para evaluar al TLCAN* (México: Porrúa).

Organización Mundial de Comercio 1995 *Acuerdos de Marrakesh*.

Organización Mundial de Comercio 2001 *Declaración ministerial* (adoptada el 14 de noviembre de 2001). En <<http://www.omc.org>>

- OXFAM 2002 *Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza*. En <<http://www.comercioconjusticia.com>>
- RICYT 2004 *Indicadores de ciencia y tecnología*. En <<http://www.rieyt.org>>, consultada en febrero 2005.
- Sánchez Daza, Germán 2003 “Los derechos de propiedad intelectual en el ALCA” en Revista *Aportes* (México: BUAP) N° 24, septiembre-diciembre.
- Secretaría Administrativa 2003 *Área de Libre Comercio de las Américas. Borrador de Acuerdo (Tercer Borrador)*.
- Secretaría de Economía 2002 *TLCAN, Síntesis* (México).
- UNCTAD 2001 *Informe sobre las inversiones en el mundo. Objetivo: Fomentar las vinculaciones*. En <<http://www.unctad.org>>
- UNCTAD 2003 *Informe sobre las inversiones en el mundo. Las políticas de IED como impulsoras del desarrollo: perspectivas nacionales e internacionales. Panorama general*. En <<http://www.unctad.org>>
- Valle, Alejandro 2000 “El Tratado de Libre Comercio: un paso más en la integración económica capitalista de Norteamérica” en Maya Ambía, Carlos Javier *Del fin del milagro al fin del milenio* (México: UNAM/Plaza y Valdez).
- Vega Cánovas, Gustavo 1994 “¿Es el TLC un modelo para el resto del hemisferio occidental?” en Revista *Comercio Exterior* (México: Bancomext) Vol. 44, N° 6.

## CUADROS ANEXOS

### CUADRO A-1

#### TEMA DE “ACCESO A MERCADOS”, PRINCIPALES CONTENIDOS DEL CAPÍTULO VIII “ARANCELES Y MEDIDAS NO ARANCELARIAS”

##### ÍNDICE DEL APARTADO

**Sección A. Aspectos generales:** Art. 1 Definiciones; Art. 2 Ámbito de aplicación; Art. 3 Relación con acuerdos comerciales bilaterales y subregionales;

**Sección B. Disposiciones sustantivas:** Art. 4 Trato Nacional; Art. 5 Programa de Eliminación Arancelaria; Art. 6 Drawback, Programas de Aplazamiento de Aranceles Aduaneros y Zonas Francas; Art. 8 Restricciones [y prohibiciones] a la importación y a la exportación; Art. 9 Derechos y formalidades administrativas; Art. 10 Impuestos a la exportación; Art. 11 Otras medidas a las exportaciones; Art. 12 Productos distintivos; Art. 13 Trato de los productos digitales;

**Sección C. Procedimientos e Instituciones:** Art. 14 Comité de Comercio de Mercancías.

<b>Art. 4. Trato Nacional</b>	Cada Parte otorgará trato nacional a las mercancías de las otras Partes. Las disposiciones sobre trato nacional significarán, respecto a una provincia, estado, departamento, o cualquier otro tipo de división política que tengan las Partes, un trato no menos favorable que el trato más favorable que dicha provincia, estado, departamento o cualquier otra esfera de división política conceda a cualquier mercancía similar directamente competitiva o sustituible, según sea el caso.
<b>Art. 5. Programa de Eliminación Arancelaria</b>	5.1 Salvo disposición en contrario en el presente Acuerdo, ninguna de las Partes podrá incrementar ningún arancel aduanero existente, ni adoptar ningún arancel aduanero nuevo, sobre una mercancía originaria a un nivel más alto del especificado en los compromisos de dicha Parte de acuerdo con el Programa de Eliminación Arancelaria. 5.2. Salvo disposición en contrario en este Acuerdo, cada Parte eliminará sus aranceles aduaneros sobre las mercancías originarias, de conformidad con los términos establecidos en el Anexo XX (Programa de Eliminación Arancelaria).
<b>Art. 8 Restricciones y prohibiciones a la importación y a la exportación</b>	8.1. Salvo disposición en contrario en este Acuerdo, ninguna Parte podrá adoptar o mantener prohibición ni restricción alguna a la importación de cualquier mercancía [originaria] de otra Parte o a la exportación o venta para la exportación de cualquier mercancía [originaria] destinada a territorio de otra Parte, excepto lo previsto en el artículo XI del GATT de 1994 y sus notas interpretativas y demás disposiciones pertinentes de los Acuerdos de la OMC.
<b>Art. 14. Comité de Comercio de Mercancías</b>	14.1. Las Partes crean un Comité de Comercio de Mercancías, integrado por representantes de cada Parte, el cual se reunirá por lo menos una vez al año o a solicitud de una de las Partes. 14.3. El Comité tendrá las siguientes funciones: a) Supervisar la aplicación y administración por las Partes de los [principios] [derechos y obligaciones] contenidos en este capítulo. b) Coordinar las actividades y velar por el funcionamiento del Subcomité de Mercancías no Agropecuarias. c) Examinar las propuestas que sean presentadas por las Partes en materia de [aceleración de la] eliminación arancelaria. d) Evaluar las propuestas de modificación, enmienda o adición a las disposiciones que corresponda, para mejorar la aplicación de lo dispuesto en este capítulo y recomendar a la Comisión los cambios pertinentes. e) Coordinar el intercambio de información comercial entre las Partes. f) Presentar un informe anual a la Comisión sobre sus actividades.



**CUADRO A-2**  
**TEMA DE “ACCESO A MERCADOS”,**  
**PRINCIPALES CONTENIDOS DEL CAPÍTULO X “RÉGIMEN DE ORIGEN”**

**ÍNDICE DEL CAPÍTULO**

**Sección A. Aspectos generales:** Art. 1 Definiciones; Art. 2 Principios básicos;

**Sección B. Disposiciones sustantivas:** Art. 3 Mercancías Originarias; Art. 4 Valor de Contenido Regional; Art. 5 Tratamiento Acumulativo; Art. 6 “De Minimis”; Art. 7 Calificación de Determinados Tipos de Mercancías y Materiales; Art. 8 Operaciones Que No Confieren Origen; Art. 9 Expedición Directa, Tránsito y Transbordo;

**Sección C. Procedimientos e Instituciones:** Art. 10 Instrumentos de Aplicación; Art. 11 Consulta y Modificaciones.

<b>Art. 4</b> <b>Valor de</b> <b>Contenido Regional</b>	4.1. [Se considerarán originarias las mercancías en cuyo proceso de producción o transformación se utilicen materiales originarios y no originarios del territorio de las Partes, siempre que el valor CIF de los materiales no originarios no exceda el (...) por ciento del valor FOB de exportación de la mercancía (...) por ciento para las economías más pequeñas y/o en diferentes niveles de desarrollo.
<b>Art. 5</b> <b>Tratamiento</b> <b>Acumulativo</b>	5.1. Cada Parte dispondrá que las mercancías producidas en una o más Partes exclusivamente a partir de materiales totalmente obtenidos o producidos en cualquiera de las Partes, sean considerados como [totalmente obtenidos][originarios] para la calificación del origen de la mercancía final.
<b>Art. 11</b> <b>Consulta y</b> <b>Modificaciones</b>	11.1. Las Partes crean el Comité de Reglas de Origen, integrado por representantes de cada Parte, que se reunirá por lo menos dos veces al año, y a solicitud de cualquier Parte. 11.2. Corresponderá al Comité: a) asegurar la efectiva implementación y administración de este Capítulo; b) llegar a acuerdos sobre la interpretación, aplicación y administración de este Capítulo; c) atender cualquier otro asunto que acuerden las Partes. Las Partes establecen el Comité de Integración Regional de Insumos (CIRI), el cual tiene por objeto evaluar los casos de imposibilidad de cumplimiento de una regla de origen, debido a incapacidad de un productor de mercancías de disponer en territorio de las Partes, en condiciones de oportunidad, volumen, cantidad y precio, de los materiales utilizados por ese productor en la producción de una mercancía.

**CUADRO A-3**  
**TEMA DE “ACCESO A MERCADOS”, PRINCIPALES CONTENIDOS DEL CAPÍTULO**  
**XI “PROCEDIMIENTOS ADUANEROS RELACIONADOS CON EL RÉGIMEN DE**  
**ORIGEN”**

**ÍNDICE DEL CAPÍTULO**

**Sección A. Aspectos generales:** Art. 1 Definiciones;

**Sección B. Disposiciones sustantivas:** Art. 2 xxx; Art. 3 Certificación; Art. 4 Obligaciones respecto a las Importaciones; Art. 5 Obligaciones respecto de las exportaciones; Art. 6 Obligaciones de las entidades certificadoras; Art. 7 Requisitos de conservación de registros y documentos; Art. 8 Resoluciones anticipadas; Art. 9 Revisión e impugnación; Art. 10 Procedimientos para verificar origen; Art. 11 xxx; Art. 12 xxx; Art. 13 Confidencialidad; Art. 14 Cooperación; Art. 15 Órganos competentes; Art. 16 Incorporación de modificaciones; Art. 17 Reglamentaciones.

<b>Art. 2</b>	2.1. La solicitud de trato arancelario preferencial la efectuará el importador sobre la base de un certificado de origen o sobre la base de su conocimiento o confianza razonable en la información que tiene en su poder de que la mercancía califica como originaria
<b>Art. 6 Obligaciones de las entidades certificadoras</b>	6.1. Cada Parte establecerá un organismo gubernamental, el que será responsable por el control de la emisión de los certificados de origen y coordinará todas las cuestiones atinentes a la actuación de las entidades certificadoras.
<b>Art. 11</b>	11.1. Cada Parte mantendrá sanciones civiles o administrativas por infracciones, y cuando sea apropiado penales, conforme a sus leyes y reglamentaciones relacionadas con las disposiciones de este capítulo
<b>Art. 15</b> <b>Órganos</b> <b>competentes</b>	15.1. La autoridad competente del ALCA en materia de Administración de las Reglas de Origen será un Comité que tendrá a su cargo la aplicación, interpretación, administración y modificación del presente Régimen de Reglas de Origen y Procedimientos Aduaneros, que dependerá del CNC y estará integrado por un representante de la autoridad competente de cada Parte. El mismo se reunirá al menos una vez al año, así como a solicitud de cada una de las Partes.

**CUADRO A-4**  
**TEMA DE “ACCESO A MERCADOS”,**  
**PRINCIPALES CONTENIDOS DEL CAPÍTULO XII**  
**“PROCEDIMIENTOS ADUANEROS”**

**ÍNDICE DEL CAPÍTULO**

**Sección A. Aspectos generales:** Art. 1 Definiciones; Art 2 xxx;

**Sección B. Disposiciones sustantivas:** Art. 3 Transparencia y difusión; Art. 4 Sistemas de intercambio electrónico de datos y elementos de datos comunes; Art. 5 Cooperación; Art. 6 Código de conducta; Art. 7 Lucha contra los ilícitos en materia aduanera; Art. 8 Resoluciones anticipadas; Art. 9 Revisión e impugnación; Art. 10 Confidencialidad; Art. 11 Sanciones; Art. 12 Despacho y garantía; Art. 13 Sistema armonizado; Art. 14 Valoración aduanera; Art. 15 Análisis de riesgo/Metodología de selección; Art. 16 Inspección preembarque; Art. 17 Importación temporal de mercancías; Art. 18 Reimportación de mercancías reparadas o alteradas; Art. 19 Ingreso libre de arancel aduanero de ciertas muestras comerciales y materiales de publicidad impresos; Art. 20 Contenedores y vehículos utilizados en transporte internacional; Art. 21 Envíos expresos; Art. 22 Transacciones de envíos de bajo valor.

<b>Art. 2</b>	2.1. Cada Parte asegurará que la elaboración, adopción y aplicación de sus leyes y reglamentos relacionados con [procedimientos] [asuntos] aduaneros no se constituyan en obstáculos innecesarios al comercio internacional. 2.2. Cada Parte administrará de manera uniforme consistente, imparcial y razonable todas sus leyes, resoluciones administrativas y decisiones judiciales relacionadas con asuntos aduaneros.
<b>Art. 3. Transparencia y difusión</b>	3.1. Cada Parte pondrá con prontitud, en conocimiento del público en general y de las demás Partes, a través de los medios de difusión masiva, las leyes, disposiciones reglamentarias y resoluciones administrativas de carácter general, relativas a asuntos aduaneros, incluyendo sus modificaciones. Cada Parte procurará dentro de lo posible la publicación simultánea de la información a través de Internet.
<b>Art. 11 Sanciones</b>	11.1. Cada Parte mantendrá medidas de imposición de sanciones civiles y/o administrativas y, según proceda, penales, por infracciones a sus reglamentos y leyes aduaneras.

**CUADRO A-5**  
**TEMA DE “ACCESO A MERCADOS”,**  
**PRINCIPALES CONTENIDOS DEL CAPÍTULO XIII**  
**“NORMAS Y BARRERAS TÉCNICAS AL COMERCIO”**

**ÍNDICE DEL CAPÍTULO**

**Sección A. Aspectos generales:** Art. 1 Definiciones; Art. 2 Objetivos Generales; Art. 3 Ámbito y Cobertura; Art. 4 Relación con otras disposiciones;

**Sección B: Disposiciones sustantivas:** Art. 5 Principios Generales; Art. 6 Identificación de los Obstáculos Técnicos al Comercio; Art. 7 Normas; Art. 8 Facilitación del Comercio; Art. 9 Reglamentos Técnicos; Art. 10 Evaluación de la Conformidad; Art. 11 Metrología;

**Sección C: Procedimientos e Instituciones:** Art. 12 Requisitos de Transparencia y Sistemas de Información; Art. 13 Tratamiento de las Diferencias en los Niveles de Desarrollo y Tamaño de las Economías; Art. 14 Cooperación Técnica y Asistencia; Art. 15 Consulta y Solución de Controversias; Art. 16 Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio.

<b>Art. 3</b> <b>Ámbito y Cobertura</b>	3.1. Las disposiciones de este Capítulo abarcan la elaboración, adopción, y aplicación de normas, reglamentos técnicos, y procedimientos de evaluación de la conformidad, y a la metrología que puedan afectar, directa o indirectamente, el comercio de mercancías y servicios entre las Partes. 3.4. Cada Parte se asegurará que se adopten las medidas necesarias para dar cumplimiento a las disposiciones de este Capítulo en el ámbito de su gobierno central o federal y realizará esfuerzos para que esas medidas sean adoptadas en otros niveles de gobierno, cuando corresponda.
<b>Art. 6</b> <b>Identificación de los Obstáculos Técnicos al Comercio</b>	6.1. Las Partes reafirman su compromiso para el logro de la identificación permanente de los obstáculos técnicos al comercio que tengan origen en la aplicación de normas, reglamentos técnicos, procedimientos de evaluación de la conformidad y en la metrología, con miras a su eliminación. Para este propósito, se esforzarán por adoptar metodologías compatibles de identificación, de aquellos obstáculos técnicos innecesarios que afecten el comercio hemisférico.

CUADRO A-5 (CONTINUACIÓN)

<b>Art. 13</b> <b>Tratamiento de las</b> <b>Diferencias en los</b> <b>Niveles de</b> <b>Desarrollo y</b> <b>Tamaño de las</b> <b>Economías</b>	13.1. En la aplicación e instrumentación del presente Capítulo, las Partes tendrán en cuenta los problemas y limitaciones que se derivan de las diferencias en los niveles de desarrollo de los países y el tamaño de sus economías. En este sentido deberán de implementar programas de cooperación y asistencia técnica y financiera, en términos y condiciones mutuamente acordadas para reforzar las instituciones y la infraestructura en lo relativo a las actividades previstas en el Artículo 3.1 de este Capítulo, así como en materia de desarrollo tecnológico, a los efectos de que no se creen obstáculos técnicos a la expansión y diversificación de los flujos comerciales entre los países.
<b>Art. 16</b> <b>Comité de</b> <b>Obstáculos Técnicos</b> <b>al Comercio</b>	16.1. Las Partes establecen, por el presente, el Comité sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, integrado por representantes de las Partes, que se encargará de examinar el funcionamiento del presente Capítulo, incluyendo los asuntos relacionados con la cooperación y la asistencia técnica a los países en la región.

CUADRO A-6  
TEMA DE “ACCESO A MERCADOS”,  
PRINCIPALES CONTENIDOS DEL CAPÍTULO XIV  
“MEDIDAS DE SALVAGUARDA”

ÍNDICE DEL CAPÍTULO

**Sección A. Aspectos generales:** Art. 1 Definiciones;

**Sección B. Disposiciones sustantivas:** Art. 2 Ámbito de Aplicación; Art. 3 Condiciones de Aplicación; Art. 4 Naturaleza de las medidas; Art. 5 Período de aplicación de las medidas; Art. 6 Procedimientos de Investigación y Requisitos de Transparencia; Art. 7 Notificación y Consultas; Art. 8 Salvaguardas Provisionales; Art. 9 Derechos de las Partes Afectadas; Art. 10 Salvaguardas para sectores específicos ; Art. 11 Salvaguardas Globales;

**Sección C. Procedimientos e Instituciones:** Art. 12 Solución de Controversias en materia de medidas de salvaguarda.

<b>Art. 2</b> <b>Ámbito de</b> <b>Aplicación</b>	2.1. Una Parte podrá aplicar una medida de salvaguarda ALCA, en las condiciones establecidas en el presente capítulo, a la importación de las mercancías que se beneficien del Programa de Eliminación de Aranceles del presente Acuerdo únicamente durante el período de transición. Dicha medida deberá aplicarse a todas las importaciones de las mercancías que se originen en los territorios de las Partes. 2.3. Una Parte podrá adoptar o mantener una medida de salvaguarda ALCA con posterioridad a la terminación del período de transición, siempre y cuando sea con el fin de hacer frente a los casos de daño grave o amenaza de daño grave que pudieran surgir producto de la aplicación de este Acuerdo y únicamente cuando la Parte exportadora expresamente lo autorice.
<b>Art. 3</b> <b>Condiciones</b> <b>de Aplicación</b>	3.2. Una Parte sólo aplicará medidas de salvaguarda, previa investigación, en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste de la rama de la producción nacional afectada.
<b>Art. 6</b> <b>Procedimientos de</b> <b>Investigación y</b> <b>Requisitos de</b> <b>Transparencia</b>	6.2. Una Parte aplicará una medida de salvaguarda únicamente si se ha demostrado con base en pruebas objetivas la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave o amenaza de daño grave. Si existen otros factores conocidos distintos al aumento de las importaciones que simultáneamente dañen o amenacen causar daño a una rama de la producción nacional, este daño no podrá ser atribuido a las importaciones bajo preferencias arancelarias.
<b>Art. 8</b> <b>Salvaguardas</b> <b>Provisionales</b>	8.4. Si durante la investigación se determina que el aumento de las importaciones bajo aranceles preferenciales o las condiciones de dichas importaciones no constituyen una causa substancial de daño grave o amenaza de daño grave] a la rama de producción nacional en cuestión, se dará por terminada la investigación y se reembolsará con prontitud lo percibido por concepto de medidas provisionales incluyendo sus intereses, o se liberará, si es el caso, la garantía presentada por dicho concepto.
<b>Art. 9</b> <b>Derechos de las</b> <b>Partes Afectadas</b>	9.1. La Parte que aplique una medida de salvaguarda deberá otorgar previa consulta con las Partes que son proveedores sustanciales de la mercancía en cuestión, una compensación de liberalización comercial que haya sido acordada mutuamente para dichos proveedores sustanciales y que consistirá en: a) concesiones arancelarias que produzcan efectos comerciales sustancialmente equivalentes, o b) concesiones equivalentes al valor de los aranceles adicionales que se espera resulten de la aplicación de la medida de salvaguarda.

## CUADRO A-7

### PRINCIPALES CONTENIDOS DEL CAPÍTULO DE “SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS”

#### INDICE DEL CAPÍTULO

**Sección A. Aspectos Generales:** Art. 1 Definiciones; Art. 2 Ámbito de aplicación; Art. 3 Anulación o menoscabo en los casos en que no existe infracción; Art. 4 Cooperación; Art. 5 Disposiciones generales; Art. 6 Diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías; Art. 7 Acceso efectivo; Art. 8 Elección del foro;

**Sección B. Disposiciones Sustantivas:** Art. 9 Consultas; Art. 10 Casos de urgencia; Art. 11 Establecimiento de un grupo neutral; Art. 12 Lista de los integrantes del grupo neutral; Art. 13 Integración del grupo neutral; Art. 14 Recusación y remoción; Art. 15 Mandato del grupo neutral; Art. 16 Reglas de procedimiento; Art. 17 Procedimiento aplicable en caso de pluralidad de Partes demandantes; Art. 18 Terceros; Art. 19 Medidas provisionales; Art. 20 Procedimientos Preliminares; Art. 21 Asesoría de expertos; Art. 22 Desistimiento o Solución mutuamente satisfactoria; Art. 23 Informe preliminar; Art. 24 Informe final; Art. 25 Órgano de Apelación; Art. 26 Conformación del Órgano de Apelación; Art. 27 Procedencia de la apelación; Art. 28 Informes del Órgano de Apelación; Art. 29 Recurso de Aclaración; Art. 30 Naturaleza del informe final; Art. 31 Implementación del informe final; Art. 32 Falta de compensación; Art. 33 Suspensión de beneficios u otras obligaciones; Art. 34 Multas; Art. 35 Revisión del cumplimiento; Art. 36 Revisión quinquenal; Art. 37 Arbitraje;

**Sección C. Procedimientos e Instituciones:** Art. 38 Cómputo de plazos; Art. 39 Participación de quienes no sean Parte; Art. 40 Acceso público a documentos; Art. 41 Acceso público a audiencias; Art. 42 Información comercial confidencial; Art. 43 Remuneración y pago de gastos; Art. 44 Buenos oficios, conciliación y mediación; Art. 45 Interpretación del Acuerdo del ALCA ante instancias judiciales y administrativas; Art. 46 Derechos de particulares; Art. 47 Medios alternativos para la solución de controversias entre particulares; Art. 48 Instituciones de Solución de Controversias.

<b>Art. 2. Ámbito de aplicación</b>	2.1. El procedimiento de este Capítulo se aplicará: a) a la solución de todas las controversias que surjan entre las Partes relativas a la interpretación o aplicación de este Acuerdo; y b) cuando una Parte considere que una medida vigente o en proyecto de la otra Parte es o podría ser incompatible con las obligaciones de este Acuerdo o, aun cuando no contravenga a las mismas, podría causar anulación o menoscabo de los beneficios que razonablemente pudo haber esperado recibir de su aplicación en el sentido del Artículo 3.
<b>Art. 3 Anulación o menoscabo en los casos en que no existe infracción</b>	3.1. Una Parte podrá recurrir al mecanismo de solución de controversias de este capítulo cuando, en virtud de la aplicación de una medida que no contravenga este Acuerdo, considere que se anulan o menoscaban los beneficios que razonablemente pudo haber esperado recibir de la aplicación de las siguientes disposiciones: a)...
<b>Art. 6 Diferencias en niveles de desarrollo y tamaño de economías</b>	6.1. En todas las etapas de un procedimiento de solución de controversias en el que intervenga como Parte contendiente al menos un País en desarrollo, las Partes y los órganos competentes, según corresponda, deberán prestar particular consideración a su nivel de desarrollo.
<b>Artículo 8 Elección del foro</b>	8.1. Las controversias comprendidas en el ámbito de aplicación del presente Capítulo que puedan también ser sometidas al sistema de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio o de otro acuerdo regional de que sean parte las Partes contendientes, podrán someterse a uno u otro foro a elección de la Parte demandante.
<b>Art. 9 Consultas</b>	9.1. Cualquier Parte podrá solicitar por escrito a otra Parte la realización de consultas sobre cualquier medida que considere pudiese afectar el funcionamiento o la aplicación de este Acuerdo.
<b>Art. 11 Establecimiento de un grupo neutral</b>	11.2. La solicitud de establecimiento del grupo neutral se formulará por escrito. En ella se indicará si se han celebrado consultas, se identificarán las medidas en litigio y se hará una breve exposición de los fundamentos de hecho y de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar la controversia con claridad.
<b>Art. 14 Recusación y remoción</b>	14.1. En el caso de que los integrantes del grupo neutral se hubieran designado de acuerdo a lo previsto en el artículo 13.3 (Integración del grupo neutral) literal f), las Partes contendientes podrán recusar fundadamente al o los integrantes del grupo neutral dentro de los [...] días siguientes a su designación.
<b>Art. 15 Mandato del grupo neutral</b>	15.1. A menos que las Partes contendientes acuerden otra cosa dentro de los quince (15) días siguientes al establecimiento del grupo neutral, el mandato de éste será: "Examinar, a la luz de las disposiciones aplicables de este Acuerdo el asunto sometido a su con-

## CUADRO A-7 (CONTINUACIÓN)

	sideración, en los términos planteados en la solicitud para el establecimiento del grupo neutral y emitir su Informe".
<b>Art. 19 Medidas provisionales</b>	19.1. A solicitud de una Parte contendiente y en la medida en que existan presunciones fundadas de que el mantenimiento de la situación ocasionaría daños graves e irreparables a una de las Partes, el grupo neutral podrá dictar las medidas provisionales que considere apropiadas, según las circunstancias y en las condiciones que el propio grupo neutral establezca, para prevenir tales daños.
<b>Art. 21 Asesoría de expertos</b>	21.1. A instancia de una Parte contendiente o de oficio, el grupo neutral podrá recabar la información y la asesoría técnica de las personas u organizaciones que estime pertinente.
<b>Art. 23 Informe preliminar</b>	23.2. El informe preliminar contendrá: a) las conclusiones de hecho, incluyendo cualquiera derivada de una solicitud conforme al artículo 15 (Mandato del grupo neutral); y b) la determinación sobre si la medida en cuestión es o puede ser incompatible con las obligaciones derivadas de este Acuerdo, o es causa de anulación o menoscabo en el sentido del Artículo 3 (Anulación o menoscabo en los casos en que no existe infracción) o en cualquier otra determinación solicitada en el mandato; y c) sus recomendaciones, cuando las haya, para la solución de la controversia.
<b>Art. 24 Informe final</b>	24.2 El grupo neutral presentará a las Partes contendientes su informe final por escrito, incluidos los votos razonados de las cuestiones respecto de las cuales no haya habido acuerdo unánime, dentro de [...] días, contados a partir de la presentación del informe preliminar, salvo que las Partes convengan otra cosa.
<b>Art. 25 Órgano de Apelación</b>	25.1. El Órgano de Apelación será de convocatoria permanente y resolverá los recursos de apelación interpuestos contra los informes finales emitidos por los grupos neutrales. Estará integrado por siete (7) personas de las cuales actuarán tres (3) en cada caso. Las personas que formen parte del Órgano de Apelación actuarán por turno. Dicho turno se determinará en el procedimiento de trabajo del Órgano de Apelación. Los miembros del Órgano de Apelación serán convocados y se reunirán para cada caso en que su presencia fuere requerida. 26.3. Los integrantes del Órgano de Apelación serán representativos en términos generales de la composición de este Acuerdo. No podrá nombrarse más de un nacional de una Parte como integrante del Órgano de Apelación. Por lo menos [...] de los integrantes deberán provenir de países en desarrollo Parte.
<b>Art. 28 Informes del Órgano de Apelación</b>	28.1. El Órgano de Apelación en su informe podrá confirmar, modificar o revocar las constataciones y conclusiones jurídicas del grupo neutral.
<b>Art. 29 Recurso de Aclaración</b>	29.1. Cualquiera de las Partes contendientes podrá solicitar al grupo neutral o al Órgano de Apelación, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del informe, una aclaración sobre sus respectivas conclusiones. La solicitud de aclaración será notificada a todas las Partes a través de la Secretaría del ALCA. La otra Parte contendiente podrá presentar comentarios sobre la solicitud de aclaración dentro de [...] días. Estos comentarios serán notificados a todas las Partes a través de la Secretaría del ALCA El grupo neutral o el Órgano de Apelación, respectivamente, deberá pronunciarse sobre dicha solicitud dentro de los quince (15) días siguientes de su recepción.]
<b>Art. 30 Naturaleza del informe final</b>	30.1. Las decisiones de los grupos neutrales son obligatorias para las Partes contendientes a partir de su notificación y tendrán, con relación a las Partes contendientes, fuerza de cosa juzgada si transcurrido el plazo previsto en el Artículo 27 (Procedencia de la apelación) para interponer el recurso de apelación, éste no fuere interpuesto. 30.2. Las decisiones del Órgano de Apelación son inapelables, obligatorias para las Partes contendientes a partir de su notificación y tendrán, con relación a las Partes contendientes, fuerza de cosa juzgada.
<b>Art. 31 Implementación del informe final</b>	31.1. Ni el otorgamiento de compensaciones, ni la suspensión de beneficios exoneran a las Partes de la obligación de cumplir con las obligaciones de este Acuerdo expresadas en el informe del grupo neutral y/o del Órgano de Apelación, ni sustituyen la posibilidad de que las Partes contendientes lleguen a soluciones mutuamente satisfactorias
<b>Art. 32 Falta de compensación</b>	32.1. Si la Parte demandante considera que las condiciones (forma, plazo de cumplimiento y/o compensaciones) presentadas por la Parte demandada según el artículo 31.4. (Implementación del informe final) no son adecuadas, inmediatamente se entablarán consultas entre las Partes contendientes con miras a un acuerdo sobre las condiciones mutuamente satisfactorias.

## CUADRO A-7 (CONTINUACIÓN)

<b>Art. 32</b> <b>Falta de compensación</b>	<p>32.6. El nivel de anulación o menoscabo establecido de conformidad con los párrafos 32.3. o 32.4 servirá como referencia para el nivel de las compensaciones que las Partes contendientes deberán procurar acordar dentro de los [...] días siguientes a la notificación de la decisión del grupo neutral o del Órgano de Apelación de acuerdo a los párrafos 32.3. o 32.4., o en otro plazo mutuamente acordado.</p> <p>32.7. Si no se entablan las negociaciones previstas en el párrafo 32.6 o, en dichas negociaciones, las Partes contendientes no llegan a acuerdo sobre las compensaciones, la Parte demandante podrá pedir la autorización del Órgano Ejecutivo de Solución de Controversias para suspender la aplicación a la Parte demandada de beneficios u otras obligaciones resultantes del acuerdo.</p>
<b>Art. 33</b> <b>Suspensión de beneficios u otras obligaciones</b>	<p>33.1. La Parte demandante podrá suspender beneficios hasta el nivel que el grupo neutral haya determinado conforme al artículo o 32.5. (Falta de compensación) o, si el grupo neutral no ha determinado el nivel, el nivel que la Parte demandante pretenda suspender conforme al artículo 32.2 (Falta de compensación), salvo que el grupo neutral haya establecido que la Parte demandada ha eliminado la incompatibilidad o la anulación o menoscabo.</p>
<b>Art. 37</b> <b>Arbitraje</b>	<p>37.1. A los efectos de solucionar la controversia, las Partes contendientes, si así lo acuerdan, podrán someter la controversia al arbitraje. El acuerdo de recurrir al arbitraje se notificará a todas las Partes con antelación a la iniciación efectiva del proceso de arbitraje. Una vez iniciado el procedimiento establecido en este artículo, las Partes de la controversia no podrán recurrir a un grupo neutral sobre el mismo asunto.</p>

## CUADRO A-8

## PRINCIPALES CONTENIDOS DEL CAPÍTULO SOBRE “AGRICULTURA”

## ÍNDICE DEL CAPÍTULO

## PARTE I.

**Sección A. Disposiciones Generales:** Art. 1 Definiciones; Art. 2 Alcance y Cobertura; Art. 3 Relación con otras disposiciones;

**Sección B. Disposiciones Sustantivas, Subsección B.1. Acceso a Mercados:** Art. 4 Aranceles; Art. 5 Medidas no arancelarias; Art. 6 Salvaguardas. **Subsección B.2 Subsidios a la Exportación:** Art. 7 Eliminación de los Subsidios a la Exportación; Art. 8 Tratamiento de Importaciones que se Benefician de Subsidios a la Exportación provenientes de no Partes; Art. 9 Tratamiento de Subsidios a la Exportación de Partes hacia Mercados de Países no Partes; Art. 10 Medidas y Prácticas de Efecto Equivalente a los Subsidios a las Exportaciones. Subsección B.3, Disciplinas a Adoptar para el Tratamiento de Todas las Prácticas que Distorsionan el Comercio de Productos Agrícolas, Incluyendo Aquellas que Tienen Efecto Equivalente a los Subsidios a las Exportaciones Agrícolas: Art. 11 Medidas de Ayuda Interna; Art. 12 Impuestos a las exportaciones; Art. 13 Empresas Comerciales del Estado;

**Sección C, Procedimientos e Instituciones:** Art. 14 Solución de Diferencias; Art. 15 Comité de Agricultura.

## PARTE II: Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

Art. 16 Alcance y Cobertura; Art. 17 Relación con otras disposiciones; Art. 18 Implementación del Acuerdo sobre la Aplicación de MSF de la OMC en el ALCA; Art. 19 Armonización; Art. 20 Equivalencia; Art. 21 Evaluación de Riesgo y Nivel Adecuado de Protección Sanitaria o Fitosanitaria; Art. 22 Medidas de Emergencia; Art. 23 Adaptación a las Condiciones Regionales, con Inclusión de las Zonas Libres de Plagas o Enfermedades y las Zonas de Escasa Prevalencia de Plagas o Enfermedades; Art. 24 Procedimientos de Control, Inspección y Aprobación; Art. 25 Asistencia Técnica y Cooperación; Art. 26 Transparencia; Art. 26 Transparencia; Art. 27 Consultas; Art. 28 Contranotificación; Art. 29 Solución de Diferencias; Art. 30 Aspectos Institucionales; Art. 31 Autoridades competentes

ANEXO 1 Disciplinas sobre créditos a la exportación de productos agropecuarios; ANEXO 2 Disciplinas para la supervisión de la concesión de ayuda alimentaria en el ALCA; ANEXO 3 Lista de transacciones de ayuda alimentaria; ANEXO 4; ANEXO 5 Programa de Trabajo inicial para el Comité MSF del ALCA establecido como mandato por los Ministros.

<b>Art. 2</b>	Las disposiciones de este Capítulo aplican a los productos agropecuarios enumerados en el Anexo 1 del Acuerdo sobre Agricultura de la Organización Mundial de Comercio, cualquier cambio subsecuente en dicho Anexo 1, acordado en la OMC, se hará automáticamente efectivo en este Acuerdo.
<b>Art. 3</b>	Las disciplinas comerciales que resulten de las negociaciones multilaterales sobre agricultura en la OMC, se incorporan automáticamente a este Capítulo.

CUADRO A-8 (CONTINUACIÓN)

Art. 4	<p>[Las Partes acuerdan que a partir de la entrada en vigencia de este Acuerdo, no aplicarán los mecanismos de bandas o franjas de precios y otros mecanismos de estabilización de precios de productos agropecuarios.]</p> <p>[Las Partes podrán aplicar para su comercio recíproco bandas o franjas de precios y otros mecanismos de estabilización de precios de productos agropecuarios.]</p>
Art. 6	<p>[6.1. Las Partes acuerdan que a partir de la entrada en vigor de este Acuerdo no aplicarán las medidas de salvaguarda especial para productos agropecuarios referidos en el artículo 5 del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC.]</p> <p>[6.3. Únicamente las Partes con economías pequeñas del Hemisferio podrán aplicar mecanismos de salvaguarda especial para productos agrícolas.]</p> <p>[6.4. Las Partes no aplicarán ninguna medida de salvaguarda especial ni ningún otro mecanismo que opere de manera automática o que no requieran demostración de daño a la rama de producción nacional.]</p>
Art. 7	<p>7.1. A partir de la entrada en vigor de este Acuerdo, las Partes eliminarán y no introducirán ni reintroducirán en ninguna forma los subsidios a la exportación para los productos agrícolas exportados a otras Partes. Las Partes tampoco aplicarán nuevas medidas y prácticas que impliquen una elusión de este compromiso a la eliminación de subsidios a la exportación.</p> <p>7.5. No obstante lo establecido en el párrafo 1 de este artículo, sobre la eliminación de subsidios a la exportación, las Partes con pequeñas economías eliminarán los subsidios a la exportación en un plazo de (...) años a partir de la entrada en vigor del ALCA, de conformidad con sus derechos y obligaciones contenidos en el Anexo VII del Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y sus posteriores modificaciones en la OMC. Asimismo, se reservan el derecho resultante de los acuerdos en la materia, en las negociaciones pendientes en la OMC.</p>
Art. 9	<p>9.1. A partir de la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo y hasta la eliminación multilateral de los subsidios a la exportación, si una Parte utiliza los subsidios a la exportación para las exportaciones de productos agrícolas dirigidos hacia países no Parte, esa Parte tomará en cuenta los intereses de otras Partes y se esforzará por reducir al mínimo cualquier efecto adverso a las exportaciones de otras Partes. Si una Parte sufre un efecto adverso en el mercado de un país no Parte a causa del subsidio a la exportación por otra Parte, la Parte que aplica el subsidio a la exportación conviene en consultar, previa solicitud, con la Parte adversamente afectada con la finalidad de llegar a un acuerdo para mitigar el efecto adverso.</p>
Art. 11	<p>11.2. Al reconocer que sólo mediante negociaciones multilaterales pueden lograrse disciplinas y compromisos de reducción de apoyo interno, las Partes convienen en seguir trabajando para alcanzar un acuerdo en el marco de las negociaciones de la OMC dirigido a reducir sustancialmente y a regular más estrictamente el apoyo interno que distorsiona el comercio.</p>
Art. 13	<p>13.1. Las Partes convienen en la eliminación progresiva de los derechos exclusivos de importación y/o exportación otorgados a las empresas estatales de comercio que se dedican a la importación y/o exportación de productos agrícolas al permitir que comerciantes particulares participen en las exportaciones de productos agrícolas, compitan por ellas o hagan transacciones sobre exportaciones de productos agropecuarios.</p>
Art. 15	<p>15.1. Las Partes constituirán un Comité de Agricultura, conformado por representantes de cada una de las Partes, que se reunirá regularmente al menos una vez al año o a solicitud de una o más Partes.</p> <p>15.2. El Comité se establecerá dentro de un lapso de seis (6) meses a partir de la entrada en vigor del Acuerdo. El Comité adoptará sus decisiones por consenso.</p> <p>15.3. El Comité tendrá las siguientes funciones:</p> <p>a) Supervisar la aplicación y administración por las Partes de las disposiciones de este Capítulo.</p> <p>b) Evaluar cualquier propuesta de modificación, enmienda o adición a las disposiciones correspondientes con la finalidad de mejorar la aplicación de lo dispuesto en este Capítulo y recomendar a la Comisión los cambios pertinentes.</p> <p>c) Presentar ante la Comisión informes periódicos sobre sus actividades cuando proceda.</p>
Art. 18	<p>18.1. Las Partes convienen en cooperar para avanzar en la implementación del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC con el objetivo de facilitar el</p>

## CUADRO A-8 (CONTINUACIÓN)

<b>Art. 18</b>	comercio de animales, vegetales, sus productos y subproductos y otros productos sujetos a la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias entre las Partes, protegiendo al mismo tiempo la vida y la salud humana, animal y vegetal.
<b>Art. 21</b>	21.1. Las Partes acuerdan que su objetivo es alcanzar un proceso de toma de decisiones transparente basado en la ciencia, de una manera predecible y dentro de plazos acordados tendiente a reducir al mínimo los efectos negativos de la aplicación del principio de evaluación de riesgo en el comercio hemisférico.
<b>Art. 22</b>	22.1. En caso de emergencia sanitaria o fitosanitaria, corresponderá a la Parte importadora presentar en forma inmediata, a requerimiento de cualquiera de las otras Partes, la justificación científica de la medida adoptada. Asimismo la Parte importadora será responsable de la pronta adecuación de la medida a los resultados de la evaluación de riesgo practicada.
<b>Art. 25</b>	25.1. El reconocimiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías se podrá aplicar de manera particular, inter alia, mediante la cooperación o asistencia técnica a los países, en especial a los de pequeñas economías, mediante flexibilidad en los plazos para la adopción de medidas equivalentes y en el área de evaluación del riesgo.
<b>Art. 30</b>	30.1. En virtud de la presente Sección, las Partes establecen el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias del ALCA (en adelante el Comité MSF del ALCA) que servirá como foro para celebrar consultas para atender los problemas específicos y para dar apoyo necesario para la implementación de las disposiciones y consecución de los objetivos en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias establecidos en este Acuerdo.
<b>Anexo 1</b>	1. Son considerados créditos a la exportación de productos agropecuarios todo tipo de actividad financiera que tenga como fuente recursos oficiales, con el objetivo de facilitar el mejoramiento y la comercialización, para fines de exportación, de productos agropecuarios cubiertos por el artículo 2.1. del presente Capítulo. 4. Todas las operaciones crediticias sobre la exportación realizadas por instituciones y programas solventados con recursos oficiales para productos agropecuarios deberán respetar los términos del presente Anexo, inclusive empresas estatales o privadas que detenten derechos exclusivos o especiales de comercialización de productos agropecuarios, resultantes de derechos estatutarios o constitucionales, y en ejercicio de los cuales puedan influenciar sus adquisiciones o ventas, o dirigir importaciones o exportaciones
<b>Anexo 2</b>	1. Consideraciones Generales a) El presente capítulo tiene por objetivo asegurar que los alimentos y otros productos agrícolas que sean exportados en la condición de ayuda alimentaria no desplacen las importaciones comerciales corrientes y no actúen de forma de desalentar la producción interna de los países beneficiarios. En ese sentido, toda ayuda alimentaria concedida por los países del hemisferio en el ámbito del ALCA debe atender exclusivamente al consumo adicional.

## CUADRO A-9

PRINCIPALES CONTENIDOS DEL CAPÍTULO SOBRE  
“SUBSIDIOS, ANTIDUMPING Y DERECHOS COMPENSATORIOS”

## ÍNDICE DEL CAPÍTULO

Sección A. Disposiciones Generales: **Art. 1 Definiciones; Art. 2 Prioridad de los acuerdos.**

Sección B. Disposiciones Sustantivas: **Art. 3 Cooperación en Cumplimiento; Art. 4 Inicio de las investigaciones; Art. 5 Investigaciones; Art. 6 Transparencia y equidad; Art. 7 Imposición y recaudación de derechos; Art. 8 Revisiones; Art. 9 Trato especial y diferenciado.**

Sección C. Procedimientos e Instituciones: **Art. 10 Solución de controversias; Art. 11 Comité de Reglas Comerciales; Art. 12 Conformidad de las leyes.**

**Anexo A** Factores de interés público; **Anexo B** Factores de revisión relativos a la expiración.

**Art. 2**

2.1. Las partes sólo podrán iniciar y realizar procedimientos de investigación, y aplicar derechos antidumping y compensatorios a productos de cualquier otra Parte contratante de conformidad con lo establecido en el presente Capítulo. A falta de disposición expresa en este Capítulo, se aplicarán de manera supletoria las disposiciones de los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio y la legislación subregional y nacional.



## CUADRO A-9 (CONTINUACIÓN)

Art. 3	<p>3.1. A los efectos del Artículo 2.2. del Acuerdo Antidumping de la OMC, cuando no se realicen ventas de una mercancía idéntica o similar en el país de origen, o no se realicen en el curso de operaciones normales o cuando, a causa de una situación especial del mercado o del bajo volumen de las ventas en el mercado interno del país exportador, tales ventas no permitan una comparación válida, se considerará como valor normal:</p> <p>a) El precio comparable de una mercancía idéntica o similar exportada del país de origen a un tercer país en el curso de operaciones comerciales normales. Este precio deberá ser el más alto, siempre que sea un precio representativo; o</p> <p>b) El valor reconstruido en el país de origen que se obtendrá de la suma del costo de producción, gastos generales y una utilidad razonable, los cuales deberán corresponder a operaciones comerciales normales en el país de origen.</p> <p>La determinación de reconstruir el valor normal deberá ir acompañada del razonamiento que la respalda. El razonamiento deberá probar que la determinación está claramente fundada en pruebas positivas.</p>
Art. 4	<p>4.1. La determinación de la existencia de daño se basará en pruebas positivas y comprenderá un examen objetivo:</p> <p>a) del volumen de las importaciones objeto de dumping y del efecto de éstas en los precios de productos similares en el mercado interno y</p> <p>b) de la consiguiente repercusión de esas importaciones sobre los productores nacionales de tales productos.</p> <p>En el caso de productos objeto de investigación que se clasifiquen en posiciones arancelarias que incluyan productos no investigados, las autoridades determinará el volumen de importación únicamente del producto objeto de investigación.</p>
Art. 5	<p>5.1. No se iniciará una investigación sobre dumping o subvenciones si las autoridades no han determinado, basándose en el examen del grado de apoyo o de oposición a la solicitud expresado por los productores nacionales del producto similar, que la solicitud ha sido hecha por o en nombre de la rama de producción nacional. La solicitud se considerará hecha "por la rama de producción nacional o en nombre de ella" cuando esté apoyada por productores nacionales cuya producción conjunta represente más del 50% de la producción total del producto similar destinado al consumo interno.</p> <p>En caso de ramas de producción nacional fragmentadas, que supongan un número extremadamente elevado de productores, podrá iniciarse una investigación con el apoyo de por lo menos 25% de la producción nacional afectada total, cuando dicha situación sea justificada y debidamente comprobada a criterio de la autoridad investigadora.</p>
Art. 6	<p>6.1. Una vez iniciada la investigación, se enviarán a las partes interesadas de quienes se tenga conocimiento, los cuestionarios que correspondan para ser utilizados en una investigación antidumping o sobre subvenciones. Las solicitudes de prórroga del plazo deberán ser presentadas con una antelación mínima de 5 (cinco) días al vencimiento del plazo establecido, debiendo ser resueltas por la autoridad investigadora en un plazo máximo de 5 (cinco) días, contados a partir de la fecha de recepción de dicha solicitud.</p>
Art. 7	<p>7.3. Las medidas provisionales se aplicarán por el período más breve posible, que no podrá exceder de cuatro (4) meses o, por decisión de la autoridad competente, a petición de exportadores que representen un porcentaje significativo del comercio de que se trate, por un período que no excederá de seis (6) meses. Cuando las autoridades, en el curso de una investigación, apliquen un derecho inferior al margen de dumping, esos períodos podrán ser de seis (6) y nueve (9) meses, respectivamente.</p>
Art. 9	<p>9.1. Las autoridades deberán establecer un derecho antidumping definitivo inferior al margen de dumping, si ese derecho inferior basta para eliminar el daño o la amenaza de daño a la rama de producción nacional.</p> <p>Se estimará la cuantía del derecho inferior teniendo en cuenta, entre otros elementos, el precio del producto nacional, los precios a los que se vende en el mercado nacional el producto importado proveniente de países no investigados y los precios internacionales del producto de que se trate.</p>
Art. 11	<p>11.1. En caso de que, a consecuencia de un examen realizado de conformidad con el artículo 11.2. del Acuerdo Antidumping de la OMC, las autoridades determinen que el margen de dumping es de minimis, o que el volumen de las importaciones, reales o potenciales, objeto de dumping o el daño es insignificante, conforme a la definición prevista en el artículo 5.8. el derecho antidumping deberá suprimirse inmediatamente.</p>

CUADRO A-9 (CONTINUACIÓN)

<b>Art. 11</b>	11.2. Con relación a la duración de la medida establecida conforme a este capítulo, los miembros renuncian a aplicar los derechos antidumping por más de tres (3) años, sin posibilidad de prórroga.
<b>Art. 15</b>	15.1. El país desarrollado Parte que decida aplicar una medida definitiva en contra de productos originarios de países en desarrollo Parte, deberá establecer un derecho antidumping o compensatorio inferior al margen de dumping o a la cuantía de la subvención, si ese derecho inferior es suficiente para eliminar el daño a la rama de producción nacional.
<b>Art. 16</b>	16.1. Las Partes se esforzarán por proporcionar asistencia técnica a las demás Partes, tomando en cuenta los diferentes niveles de desarrollo y tamaño de las economías, a fin de asistirles en el cumplimiento de sus obligaciones ante la OMC y el ALCA con respecto a la aplicación de los derechos antidumping y compensatorios.
<b>Art. 18</b>	18.1. Se establece un Comité Conjunto en materia antidumping o sobre subvenciones compuesto por un representante de cada una de las Partes. El Comité Conjunto elegirá a su Presidente, el cual durará en el cargo dos años. Dicho Comité se reunirá por lo menos dos veces al año, y cuando así lo estime necesario, para revisar la información y documentación que las Partes le provean de conformidad con este artículo. Entre otras atribuciones el “Comité Conjunto” se encargará de la recepción, control y revisión de los documentos que las Partes presenten de conformidad con los dos párrafos siguientes de este artículo. Dicha información estará a disposición de las Partes para su consulta. Asimismo, tendrá la facultad de crear grupos o subgrupos de trabajo, si lo considera necesario.

CUADRO A-10

PRINCIPALES CONTENIDOS DEL CAPÍTULO SOBRE “INVERSIONES”

**ÍNDICE DEL CAPÍTULO**

**Sección A. Aspectos generales:** Art. 1 Definiciones; Art. 2 Ámbito de aplicación; Art. 3 Relación del Capítulo de inversión con otros Capítulos;

**Sección B. Disposiciones sustantivas:** Art. 4 Trato nacional; Art. 5 Trato de nación más favorecida; Art. 6 Nivel de trato; Art. 7 Denegación de beneficios; Art. 8 Aplicación extraterritorial de leyes en materia de inversión; Art. 9 Trato justo y equitativo; Art. 10 Requisitos de desempeño; Art. 11 Personal clave; Art. 12 Transferencias; Art. 13 Expropiación e indemnización; Art. 14 Compensación por pérdidas; Art. 15 Excepciones al trato nacional y al trato de nación más favorecida; Art. 16 Reservas; Art. 17 Excepciones generales; Art. 18 Compromiso de no hacer menos estrictas las leyes nacionales de trabajo para atraer inversión; Art. 19 Compromiso de no hacer menos estrictas las leyes nacionales sobre medio ambiente para atraer inversión; Art. 20 Formalidades especiales y requisitos de información;

**Sección C. Procedimientos e instituciones:** Art. 21 Transparencia; Art. 22 Solución de controversias; Art. 23 Solución de controversias entre una Parte y otra Parte; Art. 24 Solución de controversias entre un inversionista de una Parte y una Parte receptora de la inversión; Art. 25 Objetivo; Art. 26 Demanda de un inversionista de una Parte por cuenta propia o en representación de una empresa; Art. 27 Solución de controversias mediante consultas y negociaciones; Art. 28 Notificación de la intención de someter la [reclamación] [demanda] a arbitraje; Art. 29 Sometimiento de la demanda al arbitraje; Art. 30 Condiciones previas al sometimiento de una demanda al procedimiento arbitral; Art. 31 Consentimiento al arbitraje; Art. 32 Árbitros; Art. 33 Integración del Tribunal en caso de que una Parte no designe árbitro o las partes contendientes no logren un acuerdo en la designación del presidente del Tribunal arbitral; Art. 34 Lista de árbitros; Art. 35 Consentimiento para la designación de árbitros; Art. 36 Acumulación de procedimientos; Art. 37 Notificaciones; Art. 38 Participación de una Parte; Art. 39 Documentación; Art. 40 Sede del procedimiento arbitral; Art. 41 Derecho aplicable; Art. 42 Interpretación de los Anexos; Art. 43 Dictámenes de expertos; Art. 44 Medidas provisionales de protección; Art. 45 Laudo definitivo; Art. 46 Definitividad y ejecución del laudo; Art. 47 Disposiciones generales; Art. 48 Protección Diplomática; Art. 49 Exclusiones; Art. 50 Acceso del público a las audiencias y los documentos; Art. 51 Participación de terceros.

	Nueve definiciones de Inversión. Una de ellas:
	1.1. Para efectos de este Capítulo:
<b>Art. 1</b>	<b>Inversión</b> significa [toda clase de bienes o derechos de cualquier naturaleza, adquiridos con recursos transferidos al territorio de una Parte o reinvertidos en esta por parte de inversionistas de otra Parte, y comprenderá en particular aunque no exclusivamente: a) una empresa; b) acciones de una empresa incluyen acciones con o sin derecho a voto;

## CUADRO A-10 (CONTINUACIÓN)

	<p>c) instrumentos de deuda de una empresa incluyen bonos o instrumentos de deuda convertibles, opciones sobre acciones y certificados de opción de acciones ("warrants");</p> <p>i) cuando la empresa es una filial del inversionista, o</p> <p>ii) cuando la fecha de vencimiento original del instrumento de deuda sea por lo menos de tres (3) años, pero no incluye un instrumento de deuda de una empresa del Estado, independientemente de la fecha original del vencimiento;</p> <p>d) un préstamo a una empresa:</p> <p>i) cuando la empresa es una filial del inversionista, o</p> <p>ii) cuando la fecha de vencimiento original del préstamo sea por lo menos de tres (3) años, pero no incluye un préstamo a una empresa del Estado, independientemente de la fecha original del vencimiento;</p> <p>e) una participación en una empresa, que le permita al propietario participar en los ingresos o en las utilidades de la empresa;</p> <p>f) una participación en una empresa que otorgue derecho al propietario para participar del haber social de esa empresa en una liquidación, siempre que éste no derive de un instrumento de deuda o un préstamo excluidos conforme a los incisos c) o d) supra;</p> <p>g) bienes raíces u otra propiedad, tangibles o intangibles, adquiridos o utilizados con el propósito de obtener un beneficio económico o para otros fines empresariales; y</p> <p>h) la participación que resulte del capital u otros recursos destinados o comprometidos para el desarrollo de una actividad económica en territorio de otra Parte, entre ellos, conforme a:</p> <p>i) contratos que involucren la presencia de la propiedad de un inversionista en territorio de otra Parte, incluidos, las concesiones, los contratos de construcción y de llave en mano, o</p> <p>ii) contratos donde la remuneración depende sustancialmente de la producción, ingresos o ganancias de una empresa;</p> <p><b>Inversionista de una Parte</b> significa una Parte o una empresa del Estado de la misma o un nacional o una empresa de una Parte que intente realizar, realice o haya realizado una inversión en el territorio de otra Parte.</p>
<b>Art. 2</b>	2.9. Este Capítulo se aplica en todo el territorio de las Partes y en cualquier nivel u orden de gobierno a pesar de las medidas incompatibles que pudieran existir en las legislaciones de esos niveles u órdenes de gobierno.
<b>Art. 4</b>	4.1. Cada Parte otorgará a los inversionistas de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorga, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de las inversiones en su territorio. Cada Parte otorgará a las inversiones de inversionistas de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorga, en circunstancias similares, a las inversiones en su territorio de sus propios inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de las inversiones.
<b>Art. 5</b>	5.1. Cada Parte otorgará a los inversionistas de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a los inversionistas de cualquier otra Parte o de cualquier Estado no Parte en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de las inversiones en su territorio. Cada Parte otorgará a las inversiones de inversionistas de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a las inversiones en su territorio de inversionistas de cualquier otra Parte o de cualquier Estado no Parte, en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de las inversiones.
<b>Art. 6</b>	Cada Parte otorgará a los inversionistas de otra Parte y a las inversiones de los inversionistas de otra Parte el trato que resulte mejor entre el trato nacional y el trato de nación más favorecida.
<b>Art. 11</b>	11.1. Ninguna Parte podrá exigir que una empresa de esa Parte, que sea una inversión de un inversionista de otra Parte, designe a individuos de alguna nacionalidad en particular para ocupar puestos de alta dirección.
<b>Art. 12</b>	12.1. Cada Parte permitirá que todas las transferencias relacionadas con la inversión de un inversionista de otra Parte en el territorio de la Parte se hagan libremente y sin demora tanto dentro como fuera de su territorio. Dichas transferencias incluyen:

CUADRO A-10 (CONTINUACIÓN)

<p><b>Art. 12</b></p>	<p>a) aportes de capital;  b) ganancias, dividendos, intereses, ganancias de capital, pagos por regalías, gastos por administración, asistencia técnica y otros cargos, ganancias en especie y otros montos derivados de la inversión;  c) productos derivados de la venta o liquidación, total o parcial, de la inversión;  d) pagos realizados conforme a un contrato del que sea parte un inversionista o su inversión, incluidos pagos efectuados conforme a un convenio de préstamo;  e) pagos efectuados de conformidad con el artículo 13 (Expropiación e indemnización) y el artículo 14 (Compensación por pérdidas); y  f) pagos que provengan de una controversia.</p> <p>12.9. No obstante lo dispuesto en este artículo, cada Parte podrá establecer controles temporales a las operaciones cambiarias, siempre y cuando la balanza de pagos de la Parte de que se trate presente un serio desequilibrio e instrumente un programa de acuerdo con los criterios internacionalmente aceptados.</p>
<p><b>Art. 13</b></p>	<p>13.1. Ninguna Parte podrá expropiar ni nacionalizar, directa o indirectamente, una inversión de un inversionista de otra Parte en su territorio o adoptar una medida [s] equivalentes a la expropiación o nacionalización salvo que sea:</p> <p>a) por causa de utilidad pública, conforme a lo dispuesto en el anexo a este artículo;  b) sobre bases no discriminatorias;  c) con apego al principio de legalidad y debido proceso y al artículo 9 (Nivel mínimo de trato); y  d) mediante indemnización conforme con los párrafos 13.2., 13.3. y 13.4.</p> <p>13.2. La indemnización deberá:</p> <p>a) ser equivalente al valor justo de mercado que tenga la inversión expropiada inmediatamente antes que la expropiación se haya llevado a cabo ("fecha de expropiación");  b) no reflejar ningún cambio en el valor debido a que la intención de expropiar se conoció con antelación a la fecha de expropiación;  c) ser pagada sin demora; y  d) ser completamente liquidable y libremente transferible, como estipulado en el artículo 12 (Transferencias).</p> <p>[13.3. La cantidad pagada por concepto de indemnización no podrá ser inferior a la cantidad equivalente que de acuerdo al tipo de cambio vigente en la fecha de determinación del justo valor de mercado se hubiera pagado en dicha fecha al inversionista expropiado, en la moneda de libre convertibilidad en el mercado financiero internacional. La indemnización incluirá el pago de intereses calculados desde el día en que el inversionista ha sido desposeionado de la inversión expropiada hasta el día del pago, los que serán calculados sobre la base de una tasa pasiva o de captación promedio para dicha moneda del sistema bancario nacional de la Parte donde se efectúa la expropiación.</p>
<p><b>Art. 14</b></p>	<p>14.1. Los inversionistas de una Parte que sufran pérdidas en sus inversiones en el territorio de la otra Parte, a consecuencia de guerra, conflicto armado, revuelta, estado de emergencia, insurrección o motín, u otras situaciones similares, recibirán de esa Parte, en lo que respecta a la reparación, restitución, indemnización, compensación u otro arreglo o resarcimiento, un tratamiento no menos favorable que el que conceda a sus propios inversionistas o a inversionistas de Estados no Parte, el que sea más favorable.</p>
<p><b>Art. 22 a 51</b></p>	<p>(Solución de controversias) Se regula el tema con extremo detalle, en particular respecto de las controversias "entre un inversor de un estado parte y un estado parte receptor de la inversión". Se establecen plazos y procedimientos para cada una de las etapas de las controversias: presentación de la demanda (con 3 años de plazo desde la presunta violación); etapa de consultas y negociaciones (duración máxima de 6 meses); traslado a tribunales o a arbitraje (a decisión del inversionista -según una de las versiones-, el cual deberá avisar a la contraparte con 90 días de anticipación); designación de árbitros (90 días para ello); asignación de expertos (optativa); y, dictación y ejecución del laudo (90 o 120 días para ejecutarlo). También se establece la posibilidad de que, si se opta por arbitraje internacional, éste se desarrolle de acuerdo con el Convenio del CIADI, o de acuerdo con el Reglamento de Arbitraje de la CNUDMI.</p>

## CUADRO A-11

### PRINCIPALES CONTENIDOS DEL CAPÍTULO SOBRE “COMPRAS DEL SECTOR PÚBLICO”

#### ÍNDICE DEL CAPÍTULO

**Sección A. Aspectos Generales:** Art. 1 Definiciones; Art.2. Objetivo[s]; Art. 3 Ámbito de aplicación; Art. 4 Principios generales;

**Sección B. Disposiciones Sustantivas:** Art. 5 Trato nacional y trato de nación más favorecida; Art. 6 Tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías; Art. 7 Condiciones compensatorias especiales; Art. 8 Reglas de origen; Artículo 9 Denegación de beneficios; Art. 10 Difusión de leyes y reglamentos; Art. 11 Procedimientos de contratación pública; Art. 12 Valoración de la contratación pública; Art. 13 Licitación selectiva; Art. 14 Contratación directa; Art. 15 Disciplinas para negociación; Art. 16 Publicación del aviso de licitación; Art. 17 Plazos; Art. 18 Contenido del pliego; Art. 19 Aplicación de especificaciones técnicas; Art. 20 Calificación de proveedores; Art. 21 Registro de proveedores; Art. 22 Presentación, recepción y apertura de ofertas; Art. 23 Evaluación de ofertas y adjudicación de contratos; Art. 24 Divulgación y publicación de información sobre adjudicaciones de contratos; Art. 25 No divulgación de información confidencial; Art. 26 Procedimientos de impugnación; Art. 27 Excepciones;

**Sección C Procedimientos e Instituciones:** Art. 28 Garantía de integridad en las prácticas de contratación pública; Art.29 Enmiendas, modificaciones y privatización; Art. 30 Designación de puntos de contacto; Art. 31 Cooperación técnica; Art. 32 Solución de controversias; Art. 33 Administración del Capítulo.

<b>Art. 1</b>	Compra/adquisición/contratación pública es cualquier forma de contratación de bienes o servicios, o una combinación de ambos, incluidas las obras realizadas por entidades públicas de las Partes con fines de utilidad pública y no con vistas a su reventa comercial a ser utilizadas en la producción de bienes o la prestación de servicios para venta comercial, a menos que se especifique de otro modo.
<b>Art. 2</b>	El objetivo de este Capítulo es ampliar el acceso a los mercados para las compras/contrataciones/adquisiciones del sector público de las Partes.
<b>Art. 3</b>	El presente Capítulo se aplica a: [a] cualquier medida adoptada o mantenida por una Parte o entidad contratante de la misma con respecto a la compra/contratación/adquisición de bienes, servicios y obras públicas o de cualquier combinación de los mismos] que esté cubierta por este Capítulo; y [b] la compra/contratación/adquisición pública por cualquier medio contractual, incluso compra, arrendamiento financiero o alquiler, con o sin opción de compra, o compra a plazos, y contratos de construcción, operación y traspaso y concesiones para obras públicas y en la cual el valor, que haya sido estimado de conformidad con el artículo 12 (Valoración de la compra/contratación/adquisición), iguale o exceda el umbral correspondiente especificado en el Apéndice XX, para el momento de publicación del aviso de conformidad con el artículo 16 (Publicación del aviso de licitación).]
<b>Art. 4</b>	Cada Parte [garantizará] [reconocerá]: [a] los principios de no discriminación, transparencia, legalidad, impersonalidad, integridad moralidad, objetividad, debido proceso, publicidad y vinculación al instrumento de convocatoria en las compras/contrataciones/adquisiciones públicas, de conformidad con lo establecido en este Capítulo; b) el principio de trato diferenciado en función a las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías; y c) el desarrollo de mecanismos de cooperación y asistencia técnica.
<b>Art. 5</b>	Con respecto a cualquier medida y cualquier compra/contratación/adquisición cubierta por este Capítulo, cada Parte y cada entidad contratante otorgará inmediata e incondicionalmente a los bienes y servicios de cualquier otra Parte, y a los proveedores/prestadores de cualquier otra Parte, un trato no menos favorable que el que otorgue dicha Parte o entidad contratante a: a) bienes, servicios, y proveedores/prestadores/prestadores nacionales; y [b] bienes, servicios, y proveedores/prestadores de cualquier otra Parte.
<b>Art. 7</b>	Con respecto a la compra/contratación/adquisición pública cubiertas por este Capítulo, una Parte no podrá buscar, tomar en cuenta, imponer o hacer obligatorias condiciones compensatorias especiales en la calificación y selección de proveedores/prestadores, bienes o servicios, en la evaluación de ofertas o en la adjudicación de contratos antes o en el curso del proceso de compra/adquisición/contratación pública.

CUADRO A-11 (CONTINUACIÓN)

Art. 11	<p>11.1. Las Partes se asegurarán que las entidades contratantes utilicen las modalidades y los procedimientos de contratación establecidos en sus respectivas legislaciones nacionales, siempre que éstos se encuentren acordes con las disposiciones definidas en este Capítulo.</p> <p>11.2. Con el propósito de garantizar la libre competencia, transparencia y permitir la participación de oferentes de cualquiera de las Partes, las entidades se abstendrán de aplicar procedimientos en forma discriminatoria, tales como fijar plazos, exigir especificaciones técnicas o cualquier otro requerimiento que tenga por objeto limitar o excluir la competencia, proporcionando a todos los proveedores/prestadores igual acceso a la información sobre una contratación.</p>
Art. 33	<p>33.1. Las Partes establecen un Comité de Compra/Contrataciones/Adquisiciones Públicas, integrado por representantes de cada una de ellas, que serán designados dentro del plazo de (...) días siguientes a la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo.</p> <p>33.5. El Comité de Compras/Contrataciones/Adquisiciones del Sector Público realizará las previsiones necesarias para crear en el hemisferio sistemas estadísticos y una plataforma informática que permita sistematizar la información sobre compras/contrataciones/adquisiciones del sector público, con la suficiente transparencia y sin discriminación.</p>

CUADRO A-12

PRINCIPALES CONTENIDOS DEL CAPÍTULO SOBRE  
“POLÍTICA DE COMPETENCIA”

ÍNDICE DEL CAPÍTULO

**Sección A. Aspectos Generales:** Art.1 Objetivo; Art. 2 Ámbito de Aplicación; Art. 3 Disposiciones Generales; Art. 4 Confidencialidad; Art. 5 Definiciones;

**Sección B. Disposiciones Sustantivas:** Art. 6 Legislación y Autoridades de Competencia; Art. 7 Excepciones; Art. 8 Mecanismos de Cooperación e Intercambio de Información entre Autoridades; Art. 9 Políticas y Medidas Regulatorias del Mercado, Monopolios Designados, Empresas del Estado; Art. 10 Ayudas Estatales; Art. 11 Trato Especial y Diferenciado;

**Sección C Procedimientos e Instituciones:** Art. 12 Disposiciones Institucionales; Art. 13 Mecanismos de Cooperación e Intercambio de Información entre Autoridades; Art. 14 Consultas sobre Temas de Competencia; Art. 15 Solución de Controversias; Art. 16 Asistencia Técnica.

Art. 1	<p>Reconociendo que las conductas sujetas al presente Capítulo tienen la posibilidad de restringir el comercio y las inversiones en el hemisferio, las Partes consideran que al proscribir conductas anticompetitivas, poniendo en marcha políticas de competencia económicamente acertadas y ejerciendo la cooperación, se ayudará a garantizar los beneficios del presente Acuerdo.</p>
Art. 6	<p>Cada Parte adoptará o mantendrá leyes o regulaciones de competencia, a nivel nacional o subregional, para proscribir las prácticas anticompetitivas de los agentes económicos, tanto públicos como privados, con el objetivo de promover la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores, y tomará las acciones adecuadas con respecto a ese tipo de conductas.</p>
Art. 9	<p>9.1. Con respecto a las políticas y medidas regulatorias de mercado, las Partes reconocen la importancia de considerar los principios pro-competitivos, tomando en cuenta los objetivos de este Acuerdo.</p> <p>9.7. Cada una de las Partes se asegurará que toda empresa del Estado que la misma mantenga o establezca actúe de manera que no sea incompatible con las obligaciones de la Parte de conformidad con el Capítulo XX (Inversión), el Capítulo XX (Servicios, incluyendo los Servicios Financieros) y el Capítulo XX (Compras del Sector Público), cuando dichas empresas ejerzan facultades reglamentarias, administrativas u otras funciones gubernamentales que la Parte les haya delegado, como la facultad para expropiar, otorgar licencias, aprobar operaciones comerciales o imponer cuotas, derechos u otros cargos.</p>
Art. 10	<p>10.1. Las Partes se comprometen, en un plazo a determinar, al tratamiento de las ayudas estatales que puedan limitar, restringir o distorsionar la competencia y que sean susceptibles de afectar el comercio entre las Partes.</p> <p>10.1. Las Partes reconocen que algunas ayudas estatales pueden distorsionar la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o a la producción de ciertos bienes.</p> <p>10.2. Asimismo, las Partes reconocen que las ayudas estatales discriminatorias que afecten</p>

## CUADRO A-12 (CONTINUACIÓN)

<b>Art. 11</b>	<p>negativamente la competencia son contrarias a los objetivos del presente Acuerdo.</p> <p>La adopción de las normas de competencia nacionales o subregionales, el establecimiento de autoridades de competencia para la aplicación de éstas, y el inicio de la aplicación efectiva de las disposiciones de este Capítulo se llevarán a cabo con flexibilidad y de manera progresiva, dentro de un cronograma establecido bajo este Capítulo, teniendo en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo, el tamaño y la vulnerabilidad de las economías que merecen consideración para trato especial y diferenciado.</p>
<b>Art. 12</b>	<p>12.1. Se establecerá un Comité de Competencia integrado por las representaciones designadas por cada una de las Partes y/o entidades subregionales.</p> <p>12.4. Las Partes acuerdan que se establecerá un Mecanismo de Examen de Políticas de Competencia (MEPC) que tendrá los siguientes objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) promover el diálogo y el intercambio de información acerca de asuntos relacionados con la ley y política de competencia;</li> <li>b) avanzar en el desarrollo de las leyes y políticas de competencia en la región y promover su cumplimiento eficaz; y</li> <li>c) estimular la observancia por las Partes de los compromisos contraídos en la Sección B (Disposiciones Sustantivas) de este Capítulo con la excepción del Artículo 9 (políticas y medidas regulatorias del mercado, monopolios legalmente designados, empresas del Estado).</li> </ul> <p>12.5. El Mecanismo de Examen de Políticas de Competencia consistirá en un examen periódico de las políticas de competencia de cada Parte, incluyendo una revisión de leyes, reglamentos, actividades de cumplimiento y de defensa de competencia, exclusiones o excepciones, instituciones, actividades de cooperación y de asistencia técnica y otras medidas que puedan afectar la competencia, tales como políticas y medidas regulatorias del mercado, monopolios legalmente designados, empresas del Estado y ayudas estatales.</p>

## CUADRO A-13

### PRINCIPALES CONTENIDOS DEL CAPÍTULO SOBRE “DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL”

Capítulo XX Derechos de Propiedad Intelectual

**Sección A.,** Aspectos Generales;

**Sección B.,** Disposiciones Sustantivas;

Subsección B.1., Obligaciones y compromisos;

Subsección B.2., Derechos de propiedad intelectual;

Subsección B.2.a., Marcas;

Subsección B.2.b., Indicaciones geográficas;

Subsección B.2.c, Derecho de autor y derechos conexos;

[Subsección B.2.d., Protección [al] [a las expresiones del] folclore];

Subsección B.2.e , Patentes [de invención];

[Subsección B.2.f., [El conocimiento tradicional y el acceso a los recursos genéticos en el marco de la propiedad intelectual][Relación entre la protección del conocimiento tradicional y la propiedad intelectual así como la relación entre el acceso a los recursos genéticos y la propiedad intelectual] [La protección del conocimiento tradicional, el acceso a los recursos genéticos y la propiedad intelectual]];

[Subsección B.2.g. , Modelos de utilidad];

[Subsección B.2.h., Diseños, dibujos y modelos industriales];

### CUADRO A-13 (CONTINUACIÓN)

[Subsección B.2.i., Derechos de obtentor de variedades vegetales];  
 Subsección B.2.j., Información no divulgada;  
 [Subsección B.2.k., Competencia desleal];  
 [Subsección B.2.l., Control de prácticas anticompetitivas en las licencias contractuales];  
 Subsección B.3., Observancia;

Sección C, Procedimientos e Instituciones.

### CUADRO A-14 PRINCIPALES CONTENIDOS DEL CAPÍTULO SOBRE “SERVICIOS”

#### CAPÍTULO XVI Servicios

##### **Sección A.** Aspectos Generales

Artículo 1. Definiciones

Artículo 2. Alcance y Cobertura Sectorial

##### **Sección B.** Provisiones Sustantivas

Artículo 3. Trato de Nación Más Favorecida

Artículo 4. Trato Nacional

Artículo 5. Acceso a Mercados

Artículo 6. Transparencia

Artículo 7. Denegación de Beneficios

[Artículo 8. Reglamentación Nacional

[Artículo 9. Excepciones Generales

[Artículo 10. Excepciones Relativas a la Seguridad

[Artículo 11. Reconocimiento

[Artículo 12. Lista de Compromisos Específicos

[Artículo 13. [Reservas]/[Medidas Disconformes]

[Artículo 14. Liberalización Futura

[Artículo 15. Transferencias y pagos

[Artículo 16. Restricciones para Proteger la Balanza de Pagos

[Artículo 17. Salvaguardas Especiales

[Artículo 18. Subsidios

[Artículo 19. Prácticas Comerciales

[Artículo 20. Competencia

[Artículo 21. Tratamiento de las Diferencias en los Niveles De Desarrollo y Tamaño de las Economías

##### **Sección C.** Procedimientos e Instituciones

[Artículo 22. Cooperación Técnica

[Artículo 23. Comité del Comercio de Servicios [Transfronterizos]

[Artículo 24. Relaciones con Otras Organizaciones Internacionales



CUADRO A-14 (CONTINUACIÓN)

---

[TEXTO SOBRE ENTRADA TEMPORAL DE PERSONAS DE NEGOCIOS

[TEXTO SOBRE SERVICIOS PROFESIONALES

[TEXTO SOBRE SERVICIOS DE TELECOMUNICACION

[TEXTO SOBRE SERVICIOS FINANCIEROS

---

## PARTE II

### EL ALCA Y SUS VÍNCULOS CON EL ESCENARIO GLOBAL Y REGIONAL

ARIELA RUIZ-CARO\*

## REPERCUSIONES DEL FRACASO DE LA OMC EN CANCÚN EN LA CONFORMACIÓN DEL ALCA

### INTRODUCCIÓN

Después del fracaso de las negociaciones durante la Quinta Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Cancún, en septiembre de 2003, el gobierno norteamericano reforzó inicialmente su apuesta al fortalecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para intentar lograr, en el plano regional, los acuerdos que en el marco más amplio de la OMC se tornan casi imposibles de conseguir. Parte de la estrategia consistió en dividir las posiciones conjuntas de los países latinoamericanos.

La resistencia de varios de ellos, liderados por Brasil, a aceptar todos los términos de la propuesta norteamericana del ALCA dio lugar, también, a crecientes dificultades en su conformación, que la

\* Economista peruana, consultora de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Ha sido funcionaria de la Comunidad Andina de Naciones y ha participado en el Programa Latinoamericano y Caribeño de Intercambio de Información sobre Deuda Externa en el Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

han hecho inviable. Para salvar las negociaciones, y que esta no apareciera como un nuevo fracaso, se diseñó una nueva arquitectura. En efecto, durante la Conferencia Ministerial del ALCA, en noviembre de 2003, se estableció un mecanismo de incorporación en dos niveles: el primero, con un mínimo de compromisos en todas las áreas de negociación, aplicables a todos los países (*ALCA light*), cuyos detalles se definirían en una reunión posterior en la ciudad de Puebla; el segundo, profundizaría, optativamente, esas normas mínimas mediante acuerdos bilaterales o plurilaterales. Paralelamente, el gobierno norteamericano anunció que iniciaría la negociación de Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales o con grupos de países latinoamericanos, similares al firmado a finales de 2003 entre Chile y Estados Unidos.

En este contexto, y antes de que se realizara la reunión de Puebla, varios países latinoamericanos aceptaron con gran interés su aspiración a lograr estos Tratados, en lo posible, a fines de 2004. Paralelamente a estos anuncios, dieron por concluida su participación en el Grupo de los 21<sup>1</sup> países subdesarrollados que exigieron en la reunión de la OMC en Cancún el fin de los subsidios agrícolas.

El representante comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, anunció que su país se encaminaría hacia el libre comercio con los países que estuvieran dispuestos, y que ya se tenían diálogos bastante serios con varios países latinoamericanos. La reunión de Puebla para definir los términos de lo que constituiría el denominado *ALCA light* concluyó sin acuerdos. Desde entonces, las negociaciones para la conformación del ALCA se encuentran suspendidas.

En su lugar, se ha procedido a la negociación de TLC con Centroamérica, cuatro países andinos, aunque Bolivia se mantiene como observador, República Dominicana y Panamá. Algunos ya han concluido, aunque falta la ratificación del Congreso. Ello ha dado lugar a que estos países acepten en forma bilateral aquellos temas que grupalmente rechazaban.

## DE DOHA A CANCÚN

### LA RONDA DE NEGOCIACIONES DE DOHA

La OMC es uno de los foros internacionales en donde se discuten y deciden aspectos económicos que influyen de forma significativa y

---

1 En su mejor momento, este Grupo tuvo 23 miembros. Actualmente, tiene sólo 16. Sin embargo, a lo largo del texto, se lo denominará G-21.

determinante en la economía de los países. Su importancia radica en el hecho de que las decisiones que se adoptan en este ámbito deben ser ratificadas por los parlamentos de los países participantes y se dispone de una instancia de arbitraje internacional cuando surgen conflictos comerciales.

Sin embargo, desde que en 1947 se estableció el sistema multilateral de comercio, los países subdesarrollados han liberado su comercio prácticamente de manera unilateral, obteniendo pocas retribuciones a cambio. En la era de la globalización, se los ha presionado a que acepten reglas que reducen su autonomía nacional en diversas actividades, al incorporarse en la agenda de las negociaciones temas como servicios, derechos de propiedad intelectual, regulación de la inversión extranjera, entre otros. Actualmente se busca incluir en la agenda temas como salud y educación, con la resistencia de amplios sectores de la sociedad que se oponen a su mercantilización.

Los atentados del 11 de septiembre en Nueva York, la declinación en el crecimiento del comercio internacional –previsto en un 2% para 2001 en comparación al 12% registrado en 2000– y la amenaza de recesión de la economía mundial fueron decisivos para que la Conferencia Ministerial de la OMC, realizada en Doha, lograra el objetivo de lanzar la octava ronda de negociaciones en la historia del sistema multilateral.

Fueron dos los aspectos más importantes de dicha Conferencia: en primer lugar, la participación más activa de los países subdesarrollados al invocar, con una actitud más agresiva, la inclusión de temas de su interés después de años de esperar las promesas de un tipo de globalización que los llevó a liberalizar su comercio sin obtener ninguna retribución a cambio. En segundo lugar, la suscripción de un acuerdo que estableció que los derechos de propiedad intelectual vinculados al comercio (TRIPs) no debían interferir en la adopción de las políticas de salud pública establecidas por los países.

Durante la anterior ronda de negociaciones de Uruguay, iniciada en 1986 y finalizada ocho años después, los acuerdos logrados fueron fundamentalmente definidos por Estados Unidos, Europa y Japón. Es así que la liberación del comercio se produjo mayoritariamente en los sectores de manufacturas cuya producción y comercialización se encuentran bajo control de empresas transnacionales. En los sectores donde existe una clara ventaja comparativa de los países subdesarrollados o en los que predomina el capital local (textiles, calzados, siderurgia y particularmente agricultura) los países industriali-

zados mantuvieron elevadas barreras a la importación y sistemas de subsidios a la producción interna. A ello se añaden las restricciones no arancelarias (regulaciones sanitarias y fitosanitarias, salvaguardas, medidas antidumping y derechos compensatorios) que son aplicadas, a menudo, de forma arbitraria.

El texto de la agenda de la octava ronda de negociaciones, aprobada en Doha, no presentó indicios de que esta situación pudiera modificarse significativamente. Temas de interés central para los países subdesarrollados como la liberalización del comercio agrícola, eliminación de cuotas de importación o de medidas antidumping (la práctica de frenar importaciones cuando se alega que estas son vendidas por debajo del costo de su producción) presentaron la necesaria ambigüedad para haber dejado satisfechos a los negociadores europeos y a muchos latinoamericanos, en particular a Chile y a los miembros del Mercosur. No fue el caso de los países del Grupo Andino, que antes de finalizar la reunión emitieron un comunicado conjunto señalando que la declaración final no recogía todas las aspiraciones que esperaban de dichas negociaciones.

Para el comisionado encargado de las negociaciones agrícolas de la Unión Europa, Franz Fischler, la Conferencia de Doha fue “un triunfo magnífico. Conseguimos lo que deseábamos y decidiremos nuestra política agrícola sin la participación del Grupo Cairns<sup>2</sup>”. En efecto, no se pudo lograr que los países industrializados, que en conjunto destinan 360 mil millones de dólares anuales en subsidios a la agricultura (más que el PBI total de África), se comprometieran firmemente a eliminarlos. Se incluyó, además, la posibilidad de vincular reglas del comercio a acuerdos multilaterales de protección del medio ambiente, las cuales podrían prestarse a la imposición de barreras adicionales a las exportaciones de los países subdesarrollados que disponen de menores recursos para atender este tipo de requerimientos ambientales en sus exportaciones.

Tampoco hubo un compromiso claro para eliminar las medidas antidumping que se aplican en Estados Unidos. El poder de los productores norteamericanos es muy importante y esto se ha demostrado en el caso de los productores de acero. Aduciendo que estaban siendo

---

2 Asociación de países productores agrícolas que no subsidian su producción creada en 1996. Forman parte de ésta: Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Filipinas, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.

perjudicados por dicha práctica, lograron a fines de octubre de 2000 que la Comisión Internacional de Comercio de ese país dispusiera la restricción de las importaciones de acero, con graves perjuicios para los productores latinoamericanos.

Uno de los puntos más importantes de la declaración fue la inclusión de un acuerdo, por iniciativa de Brasil, que consagra el principio de que la defensa de la salud pública puede prevalecer sobre los derechos de propiedad intelectual. Ello permite a los gobiernos en situaciones de emergencia –definidas a su exclusivo criterio– no respetar las patentes de medicamentos. De esta manera, las autoridades sanitarias de un país adquieren la prerrogativa de autorizar la producción, a bajos costos, de medicamentos patentados por otros laboratorios. Habrá que determinar si esto sólo beneficiará a los países que tienen la capacidad de producir medicamentos genéricos, y si los países que no tienen esta capacidad podrán beneficiarse importando dichos productos a menores precios.

Hasta el 1° de enero de 2005, fecha en que debía concluir esta ronda de negociaciones, se suponía que los países en desarrollo tendrían ante sí el importante desafío de presionar por hacer lo menos ambiguas posibles las reglas del comercio en temas que son de su interés. A pesar de las limitaciones del texto de la declaración, el lanzamiento de esta ronda de negociaciones en el ámbito de la OMC representaba la mejor oportunidad que tenía América Latina para lograr superiores términos en las negociaciones que llevaba adelante con Estados Unidos en el marco del ALCA, o a nivel subregional con la Unión Europea.

Sin embargo, en el tiempo transcurrido desde que se inició la ronda de negociaciones, no se han producido avances significativos. Las repercusiones de los atentados del 11 de septiembre y el golpe infringido por Estados Unidos y Gran Bretaña al sistema multilateral de seguridad de las Naciones Unidas con la invasión a Irak restaron atención al debilitamiento de las negociaciones comerciales desarrolladas en la OMC. En el plano de las relaciones comerciales multilaterales se producía, paralelamente, una guerra silenciosa de la que pocos se percataban.

En efecto, los países industrializados han venido bloqueando, por falta de acuerdo, el avance de las negociaciones de los principales temas de interés de los países subdesarrollados. Estos son, el tratamiento especial y diferenciado para los países menos desarrollados; el acceso de los países pobres a medicamentos básicos (sobre todo por

presión de los laboratorios de Estados Unidos); la implementación de acuerdos pendientes de la Ronda Uruguay; y, lo más grave, el establecimiento de un cronograma para liberalizar el mercado agrícola mediante la disminución de aranceles, eliminación de cuotas y medidas antidumping, así como el recorte de los subsidios que dan Estados Unidos, Europa y Japón a sus agricultores y exportadores. En ninguno de estos ámbitos de negociación se han cumplido los plazos para lograr acuerdos básicos.

En este marco, los 26 países más representativos de la OMC se reunieron a principios de agosto en Montreal, en un intento por superar, sobre todo, el impasse creado por las diferencias de posiciones entre Estados Unidos y la Unión Europea en el tema de los subsidios agrícolas. Sin ese acuerdo, la reunión de Cancún hubiera tenido que postergarse<sup>3</sup>. Por ello, se comprometieron a presentar una propuesta conjunta en un plazo de dos semanas. Una situación similar ocurrió en 1992, cuando la Unión Europea y Estados Unidos lograron un acuerdo (Blair House) que dio lugar a que la Ronda Uruguay pudiera concluirse. En aquella oportunidad, los miembros del Grupo Cairns no lograron conseguir que los países subdesarrollados se resistieran a su aprobación, y tuvieron finalmente que aceptarla.

#### EL ACUERDO UNIÓN EUROPEA-ESTADOS UNIDOS

Superando nuevamente sus diferencias, la Unión Europea y Estados Unidos presentaron el 13 de agosto de 2003 una propuesta en el tema de los subsidios agrícolas. Estados Unidos abandonó sus exigencias de que la Unión Europea los redujera. Como es sabido, lo que Estados Unidos exige no es la eliminación de subsidios en la Unión Europea, sino que los nivele a los estándares norteamericanos.

Es importante destacar que los países de la Unión Europea realizaron algunas pequeñas modificaciones en su Política Agrícola Común (PAC). Los agricultores europeos dejaron de recibir subsidios por su producción, hecho que podría crear un espacio para los exportadores de fuera del área comunitaria. El problema radica en que la Unión Europea condiciona el recorte de 60% de los subsidios a la exportación a la eliminación de créditos a la exportación realizada por

---

3 Durante la reunión en Montreal, Luiz Felipe Seixas Corrêa, embajador brasileño en Ginebra y representante de Brasil en la OMC, advirtió que no aceptaría ceder en tres puntos fundamentales: subsidios a la producción, subsidios a la exportación y apertura de mercados. Sin ello, no habría negociación posible.



Estados Unidos. Para los europeos, que hasta hace muy poco no admitían revisar la PAC antes de 2006, la propuesta representa “*cortes enormes a los subsidios que distorsionan el comercio*”, tal como declaró el comisario europeo para Agricultura, Hans Fischler (2003). Sin embargo, tampoco queda claro cómo se reflejará esta reforma en términos de acceso al mercado.

La propuesta conjunta de la Unión Europea y Estados Unidos ofrece reducir y no eliminar los subsidios a la exportación, y tampoco se compromete a reducir, en un determinado plazo, otros subsidios otorgados a los agricultores. Con respecto a las tarifas y cuotas de importación, Estados Unidos se sumó a las políticas propuestas de aproximación gradual de la Unión Europea.

El acuerdo Unión Europea-Estados Unidos, nueva versión de Blair House, sacrificó los intereses de los exportadores agrícolas eficientes –en desarrollo, o no– y excluyó a los exportadores netos de productos agrícolas (Argentina, Brasil, Nueva Zelanda, entre otros) de los beneficios de un posible tratamiento diferenciado, en la agricultura, a los países subdesarrollados.

La mayoría de los países subdesarrollados aceptó el inicio de una nueva ronda de negociaciones esperanzada en que este era el único modo de tratar los temas de interés, especialmente el proteccionismo agrícola. Lamentablemente, la incapacidad de lograr un acuerdo sobre liberalización agrícola continúa siendo el principal obstáculo en la actual Ronda de Negociaciones de Doha.

#### LAS REACCIONES DEL GRUPO CAIRNS

Inicialmente, los diecisiete países exportadores agrícolas del Grupo de Cairns rechazaron los términos de la propuesta formulada en el Acuerdo Unión Europea-Estados Unidos, los mismos que debían servir de base a las negociaciones de la OMC, antes del inicio de la Conferencia Ministerial de Cancún. El grupo adhirió al planteamiento del G-21 liderado por Brasil, India y China, aduciendo que “en Cancún, el Grupo de Cairns no sacrificaría el ambicioso mandato acordado en Doha a cambio de un acuerdo rápido que no tuviera en cuenta nuestras ambiciones”<sup>4</sup>. Se adujo, asimismo, que la mencionada propuesta no cumplía con los objetivos establecidos en la Conferencia de Doha, donde se acordaron reducciones de todas las formas de sub-

---

4 Declaraciones de Mark Vaile (2003), ministro de Comercio australiano.

venciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva, así como reducciones sustanciales de la ayuda interna en el sector.

Los ministros del Grupo de Cairns tampoco apoyaron el tema agrícola en el borrador de las negociaciones elaborado por el presidente del Consejo General de la OMC, Carlos Pérez del Castillo, que en esencia, “reflejaba mucho los deseos de Estados Unidos y la UE en materia de subsidios internos, a la producción y a las exportaciones [...] Nos parece que empezar la discusión con el papel del presidente (de la OMC) sería empezar con la cancha desnivelada”<sup>5</sup>.

Sin embargo, la reacción a esta propuesta dividió finalmente al Grupo Cairns, toda vez que Australia, Nueva Zelanda y Canadá, por razones diversas, indicaron que aceptarían el texto Unión Europea-Estados Unidos como base de negociación. Brasil y Argentina tuvieron entonces que buscar apoyo en una coalición de países subdesarrollados, que se formó rápidamente.

#### LA CONFORMACIÓN DEL G-21

El denominado Grupo de los 21 –cuyos miembros fueron ventitrés en su momento de mayor representatividad– fue impulsado por Brasil, India y China. Participaron también países que tienen estrechas relaciones comerciales con Estados Unidos como México, Chile y Sudáfrica; Perú, junto con la Comunidad Andina; el Mercosur, menos Uruguay; Cuba; varios países centroamericanos; Turquía, Egipto y Pakistán, entre otros. La propuesta reclamó la eliminación de todos los subsidios a la exportación y una reducción sustancial de los subsidios internos. En aranceles, planteó un trato diferenciado para países ricos y pobres.

Como ya se señaló, el detonante para la conformación del G-21 fue el rechazo a la propuesta conjunta del 13 de agosto presentada por la Unión Europea y Estados Unidos, así como la división del Grupo Cairns respecto de dicha propuesta. Para el G-21, la propuesta conjunta de la Unión Europea y Estados Unidos en el tema agrícola, recogida a su vez por la OMC, carecía de metas concretas, e incorporaba la novedad de dividir a los países subdesarrollados en *miserables* y *sub-miserables* con miras a darles tratamiento diferenciado. La propuesta, señalaban, no recogía las metas ni los principios anunciados hacía

---

5 Declaraciones de Martín Redrado, viced Canciller de Argentina, a la AFP, septiembre de 2003.

casi dos años en Doha, cuando con gran entusiasmo se inició la Octava Ronda de Negociaciones Comerciales, bautizada con el nombre de “Ronda del Desarrollo”.

La propuesta del G-21 para la agricultura combinó los intereses agrícolas de las economías en desarrollo que formaban parte del Grupo Cairns con los intereses proteccionistas de otras economías en desarrollo, con intereses distintos: China, India, México, Sudáfrica. El poder de negociación del G-21 se basó no sólo en su capacidad de bloquear, sino también en la posibilidad de que al inicio de 2004 se pudieran utilizar las medidas compensatorias como respuesta a los subsidios internos y subsidios de exportación adoptados principalmente por las economías desarrolladas, toda vez que el 31 de diciembre de 2003 vencía la denominada “cláusula de paz”.

Sus miembros anunciaron que si no había un compromiso con metas claras para eliminar totalmente los subsidios, no se debatirían los temas que a los países industrializados les interesa incorporar en el sistema multilateral de comercio: liberalización y acceso de las inversiones extranjeras; mayor liberalización del sector servicios –incluidos los financieros–; libre participación en las compras gubernamentales, y regímenes más estrictos de respeto a la propiedad intelectual.

Desde el inicio, Estados Unidos y la Unión Europea vieron con preocupación la firmeza de los planteamientos, así como la vertiginosidad con la que se constituyó el grupo. Las presiones no se hicieron esperar, pero los gobiernos no cedieron en aquel momento. La cohesión mantenida dio la impresión de que estos países parecerían haberle puesto un límite a los principios que rigen el sistema de comercio multilateral, que consideran la liberalización del mercado como un fin en sí mismo, y en los que los desniveles de desarrollo de los países, así como consideraciones políticas y hasta éticas, carecen de importancia.

En efecto, sobre estos países recaen los mayores reclamos por los millonarios subsidios que otorgan a los productores agrícolas. El Banco Mundial (2004) ha reconocido en su último informe que la protección de los países ricos sigue siendo “alta, poco transparente y contraria al desarrollo, lo que se evidencia dramáticamente en el sector agrícola”.

Según este organismo multilateral, los aranceles para los productos agrícolas en los países industrializados “son en promedio entre dos y cuatro veces más altos que los aranceles de las manufacturas.

Además, cerca del 28% de la producción doméstica de las naciones ricas tiene una protección adicional a través de aranceles extracuota”.

Los aranceles también se incrementan dependiendo del grado de procesamiento del producto agropecuario, lo cual crea una estructura de precios ascendente que limita el acceso de la comida procesada proveniente de los países en desarrollo. Como resultado, en las últimas dos décadas las naciones del tercer mundo han duplicado su participación en el comercio mundial de manufacturas, pero han mantenido sin cambios sus exportaciones agrícolas, que se quedaron en un 30% del total del planeta. Esta situación está afectando primordialmente a las personas más pobres, porque la mayoría de ellos generan sus ingresos en el campo. De hecho, el sector agrícola es el mayor empleador de los países de ingresos bajos y medios.

En el mencionado informe se destaca que las ayudas a los agricultores en Estados Unidos son tan grandes que los cultivadores producen a pérdida, pero compensan con los subsidios que reciben. Este país gasta 50.000 millones de dólares al año exclusivamente en apoyo directo a su sector agrícola. Además de desequilibrar las condiciones de competencia con los países pobres, los subsidios afectan los precios internacionales, estimulan la superproducción en países ricos con costos elevados y excluyen los productos potencialmente más competitivos de los países pobres.

Por su parte, continúa señalando el informe, la Unión Europea entrega a sus agricultores 100.000 millones de dólares anuales que hacen bajar los precios del azúcar, los lácteos y el trigo en los mercados mundiales, mientras que los productores de algodón de Estados Unidos reciben subsidios de más de 3.000 millones de dólares anuales (el triple de la ayuda externa de Estados Unidos a África). Esta ayuda reduce los precios mundiales del algodón y excluye a agricultores pobres, pero eficientes, de África Occidental<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> El mismo informe del Banco Mundial sostiene que los países industrializados cobran en promedio alrededor del 1% sobre las manufacturas importadas entre ellos mismos, pero cobran el 2% a las provenientes de América Latina, 5% a las de Asia Oriental y 6% a las de Oriente Medio.

## REPERCUSIONES DE LA FALTA DE ACUERDO EN CANCÚN

### EL FRACASO EN CANCÚN

El hecho de que un número importante de países subdesarrollados haya puesto un límite a los principios que rigen el sistema de comercio multilateral constituyó la acción más importante de la Quinta Conferencia de la OMC realizada en Cancún, que como es sabido concluyó sin acuerdos.

Finalizado el evento, la Unión Europea y, sobre todo, Estados Unidos iniciaron una campaña de descrédito de los países que lideraron las posiciones del G-21, en especial de Brasil, que ha sido culpado por haber entorpecido las negociaciones, con posturas radicales e inflexibles. Paradójicamente, el estallido que ocasionó la ruptura de las negociaciones en Cancún no se produjo por las divergencias en el tema agrícola, sino por el tajante rechazo de los países más pobres de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), respaldados por India, Malasia y otros, a incluir los denominados “temas de Singapur” en la agenda de las negociaciones.

La reacción de Estados Unidos se manifestó en los anuncios de su representante comercial, Robert Zoellick, de abrir mercados país por país al margen de la organización. La Unión Europea no definió cuál sería su estrategia después de Cancún. Para su principal negociador, Pascal Lamy, el fracaso de las negociaciones se debió a que las decisiones en el ámbito de esta organización se toman por consenso, lo cual considera un “concepto medieval” (Clóvis, 2003).

Los mismos problemas surgidos en Cancún se han repetido, inclusive de forma más aguda, en las negociaciones del ALCA, como se verá más adelante. Estados Unidos intentó incorporar los temas de su interés –que han sido rechazados en el marco de la OMC– en el ámbito hemisférico. Aquellos de interés para los latinoamericanos los continuó derivando a la OMC y no serían tratados en el ALCA.

### EL RESQUEBRAJAMIENTO LATINOAMERICANO DEL G-21

El temor a que los países subdesarrollados puedan efectivamente ser un contrapeso en la construcción de un nuevo orden internacional en el ámbito de las relaciones comerciales dio lugar a una campaña de presión y chantaje a los gobernantes latinoamericanos para que abandonen el Grupo.

Que el G-21 se convirtió en un “grupo conflictivo que busca un enfrentamiento político Norte-Sur”; que este “dificulta el progreso de

las negociaciones multilaterales”; que la “prioridad es un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos”; y, que se continuará “alzando la voz contra los subsidios agrícolas en otros foros”, fueron algunos de los argumentos utilizados por las autoridades latinoamericanas que no pudieron resistir las presiones del gobierno norteamericano para abandonarlo.

Perú, Colombia, Ecuador, Guatemala, El Salvador y Costa Rica no suscribieron la Declaración de Buenos Aires, que el debilitado grupo emitió el 10 de octubre de 2003, como resultado de una reunión cuyo objetivo fue delinear una estrategia común frente a los subsidios agrícolas que aplican los países industrializados, con miras a una próxima reunión de la OMC que se realizaría en Ginebra.

En el caso del Perú, el ex ministro de Comercio Exterior y primer vicepresidente de la República, Raúl Diez Canseco, anunció públicamente el retiro del Perú del G-21 el 3 de octubre. La explicación se encuentra en la reunión que la Premier de este país sostuvo en Washington, a mediados de septiembre, con Condoleezza Rice, asesora del presidente Bush en temas de seguridad nacional. En el encuentro, según lo explicó el propio vicepresidente Diez Canseco, Rice expresó a la Premier “la preocupación del gobierno de Estados Unidos por la política de enfrentamiento del G-21” (Diez Canseco, 2003), y puso como condición para llegar a la firma del Tratado bilateral de Libre Comercio que Perú se retire de dicho grupo.

Otro personaje de la administración Bush que influyó en la decisión peruana fue el embajador Robert Zoellick quien, se entiende que en alusión a los países del G-21, pidió a las autoridades peruanas “que no se dejaran utilizar”. “Zoellick fue muy claro: Perú salía de la lista de Estados Unidos para alcanzar el tratado comercial si no se daba una respuesta inmediata [...]. En ese contexto se elaboró el texto de la carta con la cual Perú informó al gobierno norteamericano que el país se alejaba del G-21” (Diez Canseco, 2003).

Con presiones similares, fueron obligados los otros países latinoamericanos a abandonar el Grupo. Lo que sucede es que el G-21 tuvo el mérito de haberse utilizado como instrumento de presión durante las negociaciones en la Conferencia Ministerial en Cancún que, como ya se señaló, concluyó sin acuerdos. Por primera vez, pudo consolidarse un grupo de países que hizo frente a Estados Unidos, la Unión Europea y Japón en materia agrícola.

La historia de las relaciones internacionales demuestra que los cambios en las relaciones de poder se producen bajo presión. Para un

país pequeño, ello sólo es posible si actúa con alianzas. Por eso, no tiene ningún asidero decir que Perú, Colombia, o los países mencionados que abandonaron el G-21, continuarán alzando su voz contra los subsidios agrícolas en cuanto foro exista, especialmente en el Grupo Cairns, porque se trata de un foro en el que participan también países desarrollados (Nueva Zelanda y Australia) y donde no se expresan las contradicciones entre el Norte y el Sur, como señalaron las autoridades de esos países.

El Grupo Cairns tuvo un importante papel de denuncia, pero no pudo impedir la incorporación, en 1992, de los términos del acuerdo (Blair House) logrado entre Estados Unidos y la Unión Europea en la anterior Ronda Uruguay. Entre otras medidas lesivas a los países subdesarrollados, en aquella oportunidad se estableció la vigencia, por diez años, de la denominada “cláusula de paz”, que impide que se realicen ante la OMC demandas por los perjuicios que se derivan de las subvenciones a la producción y exportación agrícolas que realizan los países industrializados. Esta cláusula de paz, que venció el 31 de diciembre de 2003, es un tema central alrededor del cual los que quedan en el G-21 coordinaron posiciones frente al intento de los países industrializados por prorrogarla.

La deserción de los mencionados países al G-21 significa, en la práctica, la renuncia a defender sus intereses nacionales en el tema agrícola. Dichos gobiernos deberían prestar atención al presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, quien ha afirmado que la formación del G-21 “ha establecido un nuevo paradigma en las relaciones globales para el siglo XXI al demostrar que los países pobres pueden ser un contrapeso efectivo frente a los ricos”<sup>7</sup>.

#### EL ROL DEL G-21 EN LA REANUDACIÓN DE LAS NEGOCIACIONES DE LA OMC

El retiro de varios países latinoamericanos de este Grupo fue cubierto por la adhesión de otros países subdesarrollados de otras regiones, y tuvo un importante papel en la reactivación de las negociaciones multilaterales de la OMC, las mismas que, en principio, deberían culminar en la sexta conferencia ministerial a realizarse en diciembre de 2005 en Hong Kong.

En efecto, el 31 de julio de 2004, fecha en que vencía el plazo para salvar la ronda de Doha, y cuatro meses después de la suspen-

---

7 Pugna de Cancún acecha cita del Banco Mundial (*The Wall Street Journal*, 2003).

sión de las negociaciones en el ámbito regional del ALCA, los 147 países de la OMC alcanzaron un Acuerdo Marco que permitió relanzar el proceso de liberalización del comercio y fijar algunos objetivos para desactivar el comercio agrícola de los países desarrollados. “Lo que surgió de la reunión de julio fue, en efecto, una declaración ministerial sin la conferencia ministerial correspondiente. El colapso de dos conferencias ministeriales –en Seattle y Cancún– le puso de manifiesto a la secretaría de la OMC y a las superpotencias comerciales cuán inmanejable es esa instancia como arena para la toma de decisiones” (Bello y Kwa, 2004).

Si bien para algunos la dinámica de las negociaciones de este acuerdo representó un cambio respecto de las negociaciones Norte-Sur tradicionales en materia de comercio, las cuales pueden sentar precedentes para el futuro, para otros, la estrategia del G-21, centrada en la agricultura, no fue adecuada para defender los intereses de los países subdesarrollados. Esto conllevó la creación del G-90<sup>8</sup>, que se unió para impedir que los denominados temas de Singapur (inversiones, transparencia en las compras gubernamentales y facilitación del comercio) sean tratados en el ámbito de la OMC.

Contraponiendo la estrategia de confrontación, Estados Unidos y la Unión Europea buscaron un entendimiento con los países líderes, Brasil e India. En abril de 2004 conformaron una agrupación informal denominada G-5, integrada por los mencionados países, además de Australia, Estados Unidos y la Unión Europea. El texto del tema agrícola del Acuerdo Marco presentado por la OMC fue estrechamente elaborado con la participación de esta agrupación.

Asimismo, altos representantes de la Unión Europea, así como de Estados Unidos, participaron activamente de la reunión realizada en Mauricio, los días 12 y 13 de julio, por el G-90. Se trataba de que los países miembros de esa agrupación aceptaran los compromisos que los países industrializados ofrecían en el tema agrícola, a cambio de incluir los temas de Singapur, así como la reducción arancelaria de productos industriales y no agrícolas.

Los países miembros del G-90 aceptaron su disposición a considerar favorablemente conversaciones sobre facilitación de comercio –uno de los “nuevos temas” que habían sido rechazados en Cancún– y la rebaja de los aranceles de los productos industriales y no agrícolas,

---

8 El G-90 está integrado por el Grupo Africano, países del África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y los países menos adelantados.



siempre que las preocupaciones del G-90 fueran atendidas y existiera un equilibrio en el marco general. Para el G-90, “la excepción de los compromisos de reducción en materia de agricultura y acceso a mercados no agrícolas, el establecimiento de compromisos obligatorios sobre preferencias, una solución satisfactoria a la cuestión del algodón y compromisos sobre trato especial y diferenciado en el acceso a los mercados”<sup>9</sup>, contribuirían a lograr el equilibrio necesario. Con respecto a otros temas de Singapur, reclamaron su exclusión del Programa de Trabajo.

Sin embargo, si bien el texto final del Acuerdo Marco establece la eliminación progresiva de los subsidios a la exportación, así como de ciertas categorías de créditos a las exportaciones, la fecha final específica para su eliminación sólo se definirá en la siguiente fase de las discusiones. Además, si se llegase a concretar dicha eliminación de subsidios a la exportación, la Unión Europea podría reemplazarlos con subsidios indirectos, por la vía de pagos directos a los agricultores (Ver Anexo 1).

“Después de tres años de negociaciones, los resultados quedaron cortos en función de la necesidad de reformar las reglas del comercio agrícola, de modo que se favorezca a los países pobres. El 96% de los agricultores del mundo –aproximadamente 1.300 millones de personas– viven en países subdesarrollados y su sustento de vida depende de los resultados de las negociaciones de la OMC. Sin embargo, el acuerdo marco de julio aún refleja los intereses de los países ricos [...]. Poco antes de la reunión de Ginebra a fines de julio, el representante comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, exhortó a los países subdesarrollados del G-90 a ser flexibles, con la velada amenaza de no saber si la ronda podría reactivarse si fracasaban nuevamente” (OXFAM, 2004).

En cuanto a los temas de Singapur, el avance más significativo se dio en el ámbito de facilitación de comercio. Los otros tres “temas de Singapur” (inversiones, políticas de competencia y transparencia de la contratación pública) no formarán parte de las negociaciones.

En el área de desarrollo no hubo avances significativos. Se abordaron tres temas principales: el trato especial y diferenciado (TED), los asuntos relativos a la aplicación y la asistencia técnica. En el caso del TED y de la aplicación –los temas principales en esta área–

---

9 Conclusiones de la Octava Conferencia de los Ministros de Comercio de ACP (Tetteh, 2004).

no hay nuevos compromisos y simplemente figuran instrucciones a los Miembros de continuar con el programa de trabajo, fijando nuevos plazos para avanzar con las discusiones en ambos temas.

Respecto al tema del algodón, el acuerdo no refleja las demandas que los países africanos exigían al inicio de las negociaciones. Dada “la urgencia de la situación, era necesaria la aplicación de un acuerdo sobre el algodón a partir de la cosecha de 2005”, así como el establecimiento de una fecha para poner fin a las subvenciones, que debería ser fijada a más tardar en la próxima reunión ministerial de la OMC, es decir, a finales del 2005 (Revista Puentes, 2004).

En cuanto a las negociaciones de bienes industriales, especialmente en lo referido a la reducción de tarifas arancelarias, los países subdesarrollados tampoco lograron avances. Por el contrario, Estados Unidos y la Unión Europea se mantuvieron inflexibles en que el denominado texto Derbez, que rechazaron en Cancún, se mantendría invariable. “El contenido del mismo podría conducir a una mayor desindustrialización, desempleo y pobreza vía la apertura de industrias nacientes y vulnerables al exponerlas a la competencia mundial” (OXFAM, 2004). Según la Asociación Nacional de Fabricantes de Estados Unidos, “este aspecto fue un gran logro y una gran victoria para la OMC, los Estados Unidos y la economía mundial. El verdadero gran logro para las negociaciones industriales es que todos los países aceptaron el principio de grandes recortes arancelarios y la eliminación sectorial de los aranceles”<sup>10</sup>.

## LA CONSTRUCCIÓN DEL ALCA A TRAVÉS DE TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

### PROFUNDIZACIÓN DE LAS DIVERGENCIAS EN EL ALCA

Después del fracaso de la OMC en Cancún, en septiembre de 2003, el gobierno norteamericano fortaleció su apuesta al ALCA para intentar lograr, en el plano regional, los acuerdos que en el marco más amplio de la OMC se tornaban casi imposibles. Parte de la estrategia fue dividir las posiciones conjuntas de los países latinoamericanos.

En la reunión preparatoria de la Cumbre Ministerial realizada en Miami, en noviembre de 2003, se hicieron más claras las divergencias entre las posturas lideradas por Brasil, de un lado, y Estados

---

10 Los líderes del G 20 sucumben ante la táctica de dividir para reinar (Bello y Kwa, 2004).

Unidos, por el otro. Trinidad y Tobago, donde tenía lugar el Consejo de Negociaciones Comerciales del ALCA, fue el escenario donde, por primera vez, Estados Unidos desmitificó la negociación: los representantes norteamericanos admitieron que no negociarían subsidios agrícolas, medidas antidumping, ni acceso al mercado agrícola en algunos ítems, lo que resultó inaceptable para el Mercosur. Hasta entonces, se había dicho que *todos los temas se pondrían sobre la mesa*.

En este contexto se discutieron dos propuestas en relación con el formato futuro de las negociaciones del ALCA: la primera, impulsada por Estados Unidos, proponía mantener los temas establecidos al inicio del proceso de negociaciones, sin aceptar eliminaciones. Esta propuesta fue apoyada por otros doce países: los centroamericanos, República Dominicana, Canadá, Chile, México, Colombia, Panamá y Perú.

La segunda propuesta, apoyada por el MERCOSUR, los países del Caribe (CARICOM), Ecuador y Venezuela, planteaba que el *impasse* que enfrentaban las negociaciones del ALCA, así como el compromiso de concluir las en enero de 2005, obligaban a buscar un formato realista, en el que se debía disminuir el nivel de ambición de los temas de la negociación.

El CARICOM, por ejemplo, señaló que no podía asumir compromisos en materia de compras gubernamentales y políticas de competencia. El MERCOSUR, en la práctica, coincidía en la exclusión de estos temas de las negociaciones, pero no lo planteó abiertamente en estas. Fuera de las mismas, sí había manifestado que de ninguna manera aceptaría un acuerdo que coacte la soberanía del manejo de su política económica<sup>11</sup>. Los negociadores del MERCOSUR insistieron reiteradamente en que contaban con una total disposición a negociar un ALCA amplio en la medida que se observara el mismo compromiso por parte de otras delegaciones, en referencia a la norteamericana, que no está dispuesta a incluir dos temas, que son exigencia de los países subdesarrollados en todos los foros internacionales: subsidios a la agricultura y legislación sobre defensa comercial (derechos antidumping y compensatorios).

---

11 El Canciller brasileño, Celso Amorim (2003), ha declarado que el verdadero debate consiste en determinar si se quiere un ALCA equilibrado o un ALCA a cualquier precio.

## EL INTENTO POR SALVAR LAS NEGOCIACIONES DEL ALCA

La resistencia de algunos países latinoamericanos a aceptar todos los términos propuestos por Estados Unidos en la propuesta del ALCA, en un escenario en el que hacía pocos meses habían fracasado las negociaciones en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio<sup>12</sup>, dio lugar a una reformulación de su arquitectura. Durante la Conferencia Ministerial del ALCA, en noviembre de 2003, se estableció un mecanismo de incorporación en dos niveles: el primero, con un mínimo de compromisos en todas las áreas de negociación, aplicables a todos los países (ALCA light); el segundo profundizaría, optativamente, esas normas mínimas mediante acuerdos bilaterales o plurilaterales. Paralelamente, se anunció que se iniciaría la negociación de Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales o con grupos de países latinoamericanos similares al firmado a finales de 2003 entre Chile y Estados Unidos. Seis fueron los países latinoamericanos seleccionados en aquella oportunidad: Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú, Panamá y República Dominicana<sup>13</sup>. Para lograr consenso en torno a esta propuesta en la Cumbre de Miami, el gobierno norteamericano le bajó el tono a las protestas de los que, como México, Chile y Canadá, consiguieron acceso al mercado estadounidense negociando Tratados de Libre Comercio con mayores exigencias a las que supuestamente se exigirían en el ALCA mínimo (light). Con el recuerdo todavía fresco del fracaso de la reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Cancún, el gobierno norteamericano quiso evitar un nuevo revés, en este caso, en el ámbito regional. Los detalles del acuerdo mínimo habrían de determinarse más adelante, en la fallida reunión, tres meses después, en Puebla, una de las ciudades que competía con Miami para ser sede del ALCA.

---

12 En mayo de 2003 los países miembros de la OMC se vieron obligados a suspender las negociaciones por discrepancias en el tema agrícola y los denominados “temas de Singapur” durante la Cumbre Ministerial realizada en Cancún.

13 Hasta la Cumbre de Miami, el gobierno norteamericano se había resistido a la negociación de acuerdos bilaterales. Argentina y Uruguay fracasaron repetidamente en sus intentos por lograrlo. El representante comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, afirmaba ser *contrario a fragmentar las negociaciones por el desgaste que ello conlleva al gobierno en el Congreso norteamericano, y la ardua tarea de los negociadores*. Más recientemente, Perú y Colombia, por separado, habían intentado también la suscripción de estos acuerdos bilaterales que, en aquel momento, no prosperó.

## EL FRACASO DEL ALCA

Las voces de protesta a las que el gobierno norteamericano pidió mesura en Miami fueron promovidas y coordinadas en Puebla, en el denominado G-14, grupo liderado por Estados Unidos y del que forman parte los países que ya tienen TLC con ese país (Canadá, México y Chile); los centroamericanos (Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Nicaragua), además de República Dominicana, que han acordado conjuntamente un TLC que falta ser ratificado por el Congreso; y Panamá, así como los andinos Perú, Colombia y Ecuador, que se encuentran en la fase final de la negociación. Representantes de estos países sostenían que si los demás, que apoyaban la posición de Brasil, no realizaban propuestas “ambiciosas” en todas las áreas como servicios e inversiones, no tendrían acceso importante a sus mercados de bienes agrícolas y no agrícolas.

Venezuela y Bolivia, miembros de la Comunidad Andina, no formaban parte de este grupo, y, en la práctica, se alinearon con el MERCOSUR, conformando el grupo liderado por Brasil. Los representantes de este grupo subregional de integración decían estar dispuestos a negociar temas como los servicios, propiedad intelectual o compras gubernamentales (que más adelante analizaremos) si Estados Unidos eliminaba los subsidios agrícolas y las prácticas antidumping.

Los negociadores del MERCOSUR sabían que la situación política interna de Estados Unidos, en un contexto de elecciones presidenciales, no dejaba margen para una oferta satisfactoria para el continente en materia agrícola. Sabían, además, que el mandato para negociar acuerdos comerciales aprobado por el Congreso Trade Promotion Authority (TPA) establece límites a las negociaciones en varios aspectos, como las prácticas antidumping y las negociaciones agrícolas.

## LOS INFRUCTUOSOS INTENTOS POR RESUCITAR EL ALCA

Para destrabar las negociaciones que fracasaron en Puebla se realizaron dos reuniones de coordinación (en marzo y abril) en Buenos Aires, entre algunos miembros del ALCA, que no lograron ningún acuerdo. En esa ciudad, se volvió a poner de manifiesto la insatisfacción de Estados Unidos –y los trece países que lo apoyaron– con la existencia del ALCA “light”, e intentaron incluir, en este acuerdo mínimo, reglas para servicios, inversiones, compras gubernamentales y propiedad intelectual. Como ya se ha señalado, la posición del

MERCOSUR, y de los países que lo apoyan, es que dichos temas deben ser discutidos en la OMC, de la misma manera en que Estados Unidos no acepta que los subsidios agrícolas se traten en el ALCA, y sí en el plano multilateral de la OMC.

En este escenario, el canciller brasileño Celso Amorim admitió por primera vez que sería absolutamente imposible concluir las negociaciones para el ALCA, en el plazo previsto, enero de 2005. A juicio de algunos analistas, el desinterés de Estados Unidos por el ALCA era previsible en un momento electoral en el que el supuesto impacto del libre comercio en la generación de empleos en ese país formaría parte importante del debate electoral entre republicanos y demócratas.

Según el co-presidente brasileño en las negociaciones del ALCA, Embajador Adhemar G. Bahadian, dos hechos importantes explican la suspensión de las negociaciones, y que estas no se pudieran concluir en enero de 2005, conforme estaba previsto. El primero de ellos se refiere al abandono y el olvido de las agendas de fomento social, de infraestructura y de apoyo financiero que componían parte crucial de la Declaración y del Plano de Acción establecidos en la Cumbre de Miami<sup>14</sup>. Entonces, predominaba la idea de que, aun en un contexto de fuerte predominancia del Consenso de Washington, la liberalización de los mercados no sería panacea para todos los problemas de desarrollo de los países del continente. Por eso, también se estimaba una agenda de temas que trascendían al proyecto del ALCA y que incidían sobre cuestiones tan diversas y esenciales como el apoyo político y financiero a proyectos de desarrollo social, al fortalecimiento de las actividades de cooperación en educación y salud y a la necesidad de financiación de proyectos de infraestructura en áreas de transportes, energía y comunicaciones. “Había, de una manera o de otra, una visión más amplia y compleja de los factores que podían contribuir para el desarrollo de un país y también de lo que debería ser una integración real del Hemisferio, que favoreciera la prosperidad económica y social de todos los países [...] Por la falta de voluntad política y del compromiso de los países más ricos, la visión del comienzo reveló no ser más que simple retórica. El proyecto del ALCA sobrevivió dissociado de cualquier concepción y enfoque más completo sobre la forma de llegar al desarrollo social y económico en el Hemisferio” (Bahadian, 2004).

---

14 Se refiere a la Primera Cumbre de Presidentes de las Américas en la que se anunció la creación del ALCA.

El segundo hecho es que “aun el proyecto remanente –el de la creación del ALCA– fue transformándose en una propuesta cada vez más desequilibrada y que, en muchos aspectos, atentaba no sólo contra proyectos de desarrollo nacional, sino también contra las propias metas de alcanzar el libre comercio en la región. Debido a la presión de algunos de los países más poderosos del continente, el proyecto del ALCA fue siendo diseñado, en el transcurso de los años, de manera de eludir la liberalización comercial en sectores esenciales, como la agricultura, y de limitar la capacidad de formulación y de acción del Estado en áreas como políticas de inversión, derechos de propiedad intelectual y compras gubernamentales. En el proyecto de integración hemisférica no fue suficiente perder de vista la vertiente social, financiera y de infraestructura hemisférica, también se perdió la esencia de lo que debería ser un área genuina de libre comercio, o sea, el objetivo central del desmantelamiento de tarifas aduaneras y de barreras no arancelarias” (Bahadian, 2004).

#### LA CONSTRUCCIÓN DEL ALCA A TRAVÉS DE LOS TLC

En este escenario de suspensión de las negociaciones del ALCA desde la reunión de Puebla en febrero de 2004, se vienen negociando Tratados de Libre Comercio con mayor prisa que los negociados anteriormente con México y Chile. Los TLC suscriptos por Estados Unidos con Chile, Centroamérica, República Dominicana y el que está a punto de concluir con Panamá, así como con tres países andinos (Colombia, Ecuador y Perú), se han convertido en el mecanismo para construir el ALCA e instrumentar medidas que no pueden ser implementadas en el ámbito multilateral ni regional. Ello cambia radicalmente la estrategia inicial de construir el Área de Libre Comercio de las Américas con un enfoque multilateral, y la reemplaza por una de negociaciones por etapas a partir de una suma de TLC bilaterales o por grupos de países.

Desde la perspectiva norteamericana, el anuncio de las negociaciones bilaterales con algunos países constituye la mejor manera de mostrar a los sectores políticos y empresariales norteamericanos que la construcción del ALCA sigue avanzando en los términos que interesan a su gobierno, aunque esta deba realizarse por etapas, y no en una sola negociación multilateral como era el objetivo. Las negociaciones bilaterales serán, en adelante, la estrategia que instrumentará Estados Unidos para avanzar en su proyecto de integrar el hemisferio.

Los TLC consolidan las políticas económicas de apertura y desregulación instrumentadas, en la mayoría de los países de la región, durante la década de los noventa en el marco del Consenso de Washington. Si bien estas produjeron equilibrios macroeconómicos y una relativa modernización del aparato productivo en ciertos sectores, generaron una concentración del poder económico, mayor desigualdad en la distribución del ingreso, exclusión social; limitaron las opciones de políticas económicas de los Estados y, en muchos casos, dieron lugar a un debilitamiento de la democracia en la región.

Estos Tratados no son sólo, y ni siquiera principalmente, acuerdos de liberalización comercial. Estos Tratados incluyen un nuevo papel del Estado en la economía; nuevos marcos legales y derechos de los inversionistas extranjeros, nuevas protecciones a la propiedad intelectual, y desprotecciones a la agricultura tradicional. Por ello su evaluación no puede reducirse al análisis de los efectos en la balanza comercial. Incluso, el ámbito comercial, que antes sólo incluía el comercio de bienes, incluye nuevos ámbitos como los servicios y el sector agrícola. Es importante destacar que las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que culminaron en 1992, incluyeron los temas de servicios y el sector agrícola, antes que se permitiera que estos pudieran ser incluidos internacionalmente, en el marco del GATT<sup>15</sup>. Intentan, además, elevar la normativa económica que reglamenta los múltiples ámbitos que abordan estos acuerdos al rango de tratados internacionales, con lo cual esta adquiere preeminencia sobre la legislación nacional.

Si bien los gobiernos latinoamericanos, así como muchos sectores empresariales, conceden una importancia de primer orden a la suscripción de los TLC, estos también son prioritarios para el gobierno norteamericano. En la declaración general del Trade Promotion Authority –el permiso del Congreso norteamericano para que el Ejecutivo lleve a cabo la negociación de tratados comerciales– se señala que “los Acuerdos de Libre Comercio maximizan las oportunidades para sectores críticos y básicos para la economía de Estados Unidos, como la tecnología de la información, telecomunicaciones y otras tecnologías líderes, industria básica, equipo de capital, equipo

---

15 La Ronda de Negociaciones del GATT concluyó en 1994 e incorporó cuatro áreas de negociación que hasta entonces no eran sujeto de negociaciones internacionales; los países subdesarrollados aceptaron su inclusión sin recibir a cambio mayores beneficios.



médico, servicios, agricultura, tecnología ambiental y propiedad intelectual. El comercio creará nuevas oportunidades para que Estados Unidos preserve su fortaleza sin contrapesos en asuntos económicos, políticos y militares”<sup>16</sup>.

Los TLC suscriptos en la región, así como los que se encuentran en proceso de negociación, se han caracterizado por presentar, en general, las mismas discrepancias que se suscitaron en el ALCA. Sin embargo, en la negociación bilateral o plurilateral de los TLC, los países aceptan medidas más profundas que las establecidas en el ámbito multilateral del TRIPS (propiedad intelectual) y del GATT (servicios)<sup>17</sup>. Los TLC, que para muchos políticos, economistas y diplomáticos latinoamericanos tienen “poco de comercio y poco de libres [...] buscan, a cambio de la garantía de acceso de algunos productos de exportación de la región al mercado norteamericano, introducir, extender y consolidar un cuerpo de reformas legales, especialmente en los ámbitos de propiedad intelectual, servicios e inversiones [...] El precio que se debe pagar para aumentar el acceso a mercados es el de abdicar a las herramientas que ellos usaron históricamente para su desarrollo, y quitarnos los beneficios que podrían obtenerse de la integración a la economía internacional en términos de desarrollo [...] Se trata de un bilateralismo desproporcionadamente asimétrico que ocasiona una reversión de las expectativas más legítimas de los países más débiles, llevándolos a la aceptación de normas no consensuadas en el ámbito multilateral”<sup>18</sup>.

El gobierno norteamericano se resiste a dar un adecuado Trato Especial y Diferenciado a los países de menos desarrollo relativo y no apoya la creación de un Fondo de Convergencia Regional para atenuar las asimetrías existentes entre los países. Esta posición la ha mantenido en el marco de las negociaciones multilaterales del ALCA, y también en la negociación bilateral de los TLC.

La estrategia reciente de Estados Unidos de aceptar negociar estos Tratados con países latinoamericanos dispuestos a no resistir demasiado la inclusión de temas que le interesan a su gobierno, así

---

16 Trade Promotion Authority, División B, Título XXI.

17 En la actualidad, los principales sistemas de reglas vigentes para el comercio internacional entre los países miembros de la OMC son: el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT); y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS).

18 Bahadian (2004), co-presidente del ALCA.

como a colaborar con sus objetivos políticos en las negociaciones del ALCA y la OMC, le ha quitado sustento a la conformación de un Área de Libre Comercio Sudamericana. El camino de sumar Tratados bilaterales de libre comercio para construir el ALCA al que Estados Unidos aspira significa, aunque retóricamente se pretenda negarlo, una cuña para el proyecto de construcción de un espacio político y económico de integración en América del Sur.

Por ello, una de las interrogantes que surge en este contexto es si América Latina podrá preservar sus esquemas de integración subregionales y responder con cierta autonomía a la estrategia de regionalización hemisférica impulsada por Estados Unidos, o si esta, terminará extinguiéndolos. La opción de los países andinos por suscribir individualmente TLC con Estados Unidos, sin que se hayan cumplido las metas que plantea el proceso subregional, podría dar lugar a que los lineamientos y objetivos de este proceso sean primordialmente funcionales y facilitadores de la libertad de movimientos de los grandes capitales internacionales. El hecho de que el representante comercial norteamericano, Robert Zoellick, haya anunciado una negociación en bloque con los países andinos (menos Venezuela) facilitaría este proceso.

Esta realidad contradice las declaraciones conjuntas que los presidentes de América del Sur han suscripto desde 2000. En ellas, se consideraba imprescindible concretar la integración entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur para “fortalecer la capacidad negociadora sudamericana en otros procesos de negociación, particularmente el ALCA”<sup>19</sup>, bajo el supuesto de que una América del Sur integrada económicamente reduciría los costos de una liberalización con Estados Unidos y otros bloques regionales. Asimismo, permitiría una participación activa en los diseños de las políticas globales que garanticen contenidos más justos y favorables para la región.

El gobierno norteamericano se ha encargado de destacar que el TLC con Chile constituye un precedente para las normativas que deberían haber sido acordadas en el ALCA. El TLC con Chile es el primer acuerdo que Estados Unidos negocia en el marco de la ley de promoción comercial TPA, que provee un marco político que refleja los intereses de los grupos empresariales y productores norteamericanos

---

19 Declaración de Brasilia durante la primera cumbre de presidentes de América del Sur en 2000.

que expresan los congresistas. Ella restringe enormemente a los negociadores estadounidenses. Por ejemplo, esta ley impide que se alteren las leyes antidumping, las cuales Estados Unidos aplica arbitrariamente en muchos casos.

Para Joseph Stiglitz, dicho acuerdo abrió un camino en la *dirección errada*. Según el Premio Nóbel de Economía, “los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos no aseguran el libre comercio debido a que el principio que rige la filosofía del gobierno norteamericano es que los productores norteamericanos gocen de mejores condiciones que las de cualquier otro país [...] Si un país supera a las firmas norteamericanas, debe ser porque se envolvió en alguna práctica desleal que justifica la instrumentación de prácticas proteccionistas. Aunque Chile pudiera en principio adoptar medidas proteccionistas semejantes contra Estados Unidos existe una asimetría total en términos de poder”. Cita, como ejemplo, algunas medidas aplicables por Estados Unidos que podrían devastar la producción de salmón chileno. En cambio, cualquier medida semejante por parte de Chile, tendría un impacto minúsculo sobre las empresas norteamericanas<sup>20</sup>.

## CONCLUSIONES

Los TLC tienen mayor nivel de compromisos de liberación que los de la OMC. Los términos en que se producen las negociaciones bilaterales entre países tan disímiles económicamente restan soberanía al manejo de las políticas internas en los más débiles. Estos acuerdos pueden incrementar el comercio, pero no conducen al desarrollo.

Los lineamientos establecidos en el ALCA y en los TLC reflejan despreocupación por las prioridades del desarrollo, y son ajenos a los principios de la economía de libre mercado. Las reglas que se pretenden imponer en materia de compras gubernamentales, libre competencia y tratamiento a las inversiones extranjeras, mediante la creación de leyes supranacionales que impiden exigir requisitos de desempeño precisamente en relación a todos aquellos puntos (transferencia de tecnología, nivel de exportaciones, saldo comercial, encadenamientos productivos, generación de empleo) que supuestamente deberían hacer deseable la llegada de inversión extranjera, no tienen otra razón de ser que servir a los intereses de un conjunto limitado de grupos poderosos en los países industrializados.

---

20 Stiglitz (2003) propone una nueva agenda de reformas para América Latina.

El entusiasmo mostrado por suscribir acuerdos bilaterales con Estados Unidos en momentos en que se discutía un acuerdo multilateral le ha restado capacidad negociadora a la región. Sin presión conjunta, Estados Unidos no incluirá los temas de subsidios agrícolas, ni la legislación antidumping, y exigirá profundizar los aspectos de propiedad intelectual establecidos multilateralmente en ADPIC<sup>21</sup>. Asimismo, impondrá los temas que sí interesan a las empresas y gobierno norteamericanos, y que a los latinoamericanos les restan independencia en su manejo económico. Los criterios que se imponen en estas negociaciones, a través de un conjunto homogéneo de normas que liberalizan y desregularizan el mercado, tratan de convertir al mercado en el único gestor de la distribución de los recursos de la economía.

Es indudable la importancia que tiene el mercado norteamericano para nuestros países. El problema es el costo que estamos dispuestos a pagar por ello. Los países latinoamericanos, desesperados por lograr un TLC, no toman en cuenta que, en un mundo donde la generación de la riqueza se sustenta cada vez más en factores tecnológicos, la apertura del mercado norteamericano a los espárragos, dulce de leche, flores y, en general, materias primas sin valor agregado –que han sufrido un permanente proceso de deterioro en sus precios–, a cambio de aceptar el deseo norteamericano de vender sus mercaderías, tecnología y servicios, así como participar en las licitaciones para compras gubernamentales *sin obstáculos ni restricciones*, profundizará inexorablemente la brecha de ingresos en la región, tal como le ha sucedido a México y a Chile.

Los lineamientos y normativas que regirán los TLC, cuya agregación irá configurando el modelo de ALCA al que aspira Estados Unidos, definirán los patrones de desarrollo económico y de inserción en la economía mundial de los países latinoamericanos y caribeños en las próximas décadas. Por lo tanto, se hace imprescindible la transparencia y la participación de la sociedad civil en el seguimiento de las negociaciones, teniendo presente que, en un escenario de débiles y poderosos, difícilmente los primeros consiguen algo actuando individualmente. Desde que existe memoria histórica, el poder impone su dominio para que los tratos sean individuales. Un siglo antes del naci-

---

21 Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio en el ámbito de la OMC.

miento de Cristo, Tácito explicó este hecho con excepcional sencillez: “mientras vayan separados, serán vencidos juntos”.

## ANEXO 1

### ASPECTOS RELEVANTES DEL ACUERDO MARCO DE LA OMC

#### AGRICULTURA

**En el área de acceso** a mercados agrícolas, se ha acordado la utilización de una fórmula estratificada que asigna los aranceles en diferentes bandas para determinar el nivel de reducción a partir de los aranceles consolidados. Sin embargo, “el número de bandas, los umbrales para la definición de estas y el tipo de reducción arancelaria en cada banda siguen siendo objeto de negociación” que será determinante para poder evaluar los avances en esta área”.

Adicionalmente, el acuerdo prevé la designación de “un número apropiado” de líneas arancelarias que se tratarán como sensibles; aún queda por negociar la cantidad y tipo de líneas.

**En el área de ayuda interna**, el acuerdo da el primer paso importante para lograr “reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio”, al establecer objetivos concretos, por lo menos en lo que se refiere a la reducción global de ayuda interna y al tope de niveles permitidos en el Compartimento Azul (pagos directos realizados en el marco de programas de limitación de la producción).

**En el caso de acceso a mercados**, se propone la utilización de una fórmula estratificada con la cual se reducirían “progresivamente” los subsidios para que los más distorsionantes sean sujetos a mayores reducciones.

El acuerdo establece que en el primer año, y durante todo el período de aplicación, los Miembros deberán reducir en 20% su ayuda interna global causante de distorsión del comercio, calculada por la suma de tres componentes: la Medida Global de Ayuda Total Final Consolidada, más el nivel de minimis permitido, más la ayuda interna incluida en el Compartimento Azul.

Sin embargo, esto no garantiza que haya reducciones significativas durante esta Ronda debido a que el nivel de ayuda interna que actualmente otorgan la UE o EE.UU. a sus productores es menor que el 80% de la suma de estos tres componentes, por lo cual, con sus niveles actuales de ayuda, no estarían sujetos a mayores reducciones.

Otro aspecto importante que protege a países con altos niveles de ayuda incluidos en el Compartimento Azul es que el acuerdo proporciona gran flexibilidad para mantener niveles altos de este tipo de ayuda, de tal manera que el Miembro “no se vea obligado a hacer un recorte totalmente desproporcionado”.

En acceso a mercados también se reconoció “la importancia fundamental” de los productos especiales, los cuales serán objeto de un trato más flexible.

**En el área de competencia de las exportaciones** se acordó fijar un plazo “creíble” –pendiente de determinar– para la eliminación de los subsidios a la exportación, incluyendo los créditos a la exportación y las garantías de créditos o programas de seguro.

Los países en desarrollo lograron la inclusión relativa a trato especial y diferenciado en distintas áreas de la negociación de agricultura. En el área de competencia de las exportaciones se acordaron períodos de aplicación más largos para la remoción de los subsidios a la exportación y mayor flexibilidad para el otorgamiento de privilegios especiales. Asimismo, se mantendrá la condición de monopolios a empresas comerciales del Estado, que sean esenciales para “estabilizar los precios al consumo interno y garantizar la seguridad alimentaria”.

#### EL TEMA DEL ALGODÓN

Estados Unidos y los países del Oeste africano productores de algodón llegaron a un acuerdo sobre una reducción futura de las subvenciones estadounidenses a este producto.

El tema del algodón, incluido dentro del capítulo agrícola, será tratado de manera “ambiciosa, rápida y específica” y propone que un “subcomité del algodón se reúna regularmente para “examinar los progresos realizados”.

No obstante, el acuerdo no refleja las demandas que los países africanos exigían al inicio de las negociaciones. Dada “la urgencia de la situación, era necesaria la aplicación de un acuerdo sobre el algodón a partir de la cosecha de 2005”, así como el establecimiento de una fecha para poner fin a las subvenciones, que debería ser fijada a más tardar en la próxima reunión ministerial de la OMC; es decir, a finales de 2005.

En esta batalla, los países africanos recibieron el apoyo de Brasil, que consiguió que la OMC reconociera en junio que los apoyos

concedidos por EE.UU. a sus productores vician el comercio mundial. Dentro de ellos destaca: el porcentaje máximo de líneas arancelarias consolidadas que puede tener un país con el objeto de que no se le aplique la fórmula a negociar, el coeficiente de multiplicación del arancel de nación más favorecida que será usado como base de desgravación de los aranceles no consolidados, el porcentaje de líneas arancelarias sobre el cual no se le exigirá a los países en desarrollo consolidaciones ni reducciones arancelarias sujetas a la fórmula, y el año de base para que los países desarrollados otorguen acceso libre a los productos manufacturados originarios de los países menos adelantados, entre otros.

## DESARROLLO

Los avances en el área de desarrollo dentro del texto de julio fueron algo limitados. Se abordaron tres temas principales: el trato especial y diferenciado (TED), los asuntos relativos a la aplicación y la asistencia técnica. En el caso de TED y de la aplicación –los temas principales en esta área– el texto ofrece pocos avances en cuanto a nuevos compromisos y simplemente da instrucciones a los Miembros de continuar con el programa de trabajo, fijando nuevos plazos para avanzar con las discusiones en ambos temas.

En cuanto al TED, no se adoptaron las veintisiete recomendaciones de las veintiocho propuestas que habían sido acordadas –“en principio”– en vísperas de la Reunión Ministerial de Cancún. Sin embargo, se acordó el plazo de julio de 2005 para que el Comité de Comercio y Desarrollo complete la revisión de las propuestas pendientes en su sesión extraordinaria. Igualmente, se encomendó al Comité que aborde todos los trabajos pendientes, incluyendo los relativos a las cuestiones transversales, el mecanismo de monitoreo y la incorporación del TED en la estructura de las normas OMC.

En el tema de aplicación, se instruyó al Director General que continúe sus consultas y rinda un informe al Comité de Negociaciones Comerciales y al Consejo General a más tardar en mayo de 2005. El Consejo General deberá estudiar los progresos realizados y adoptar, en su caso, las disposiciones apropiadas a más tardar en julio de 2005.

## SERVICIOS

Se aceptó una propuesta de México y de otros países en desarrollo, en la que se da un mayor énfasis en la negociación para la libre circulación de profesionales o mano de obra (modo 4 de servicios) entre los países. Esto se considera importante porque busca dar a los trabajadores un tratamiento parecido al que ya tiene el desplazamiento transfronterizo del capital. Además, se registró un avance en las negociaciones al fijar como fecha límite mayo de 2005 para que los países presenten sus ofertas revisadas.

## TEMAS DE SINGAPUR

El avance más significativo se dio en el ámbito de facilitación de comercio. Aquí se lanzaron negociaciones bajo lineamientos como promover la agilización de la movilización, despacho y puesta en circulación de mercancías, así como la asistencia técnica para países en desarrollo. Los otros tres “temas de Singapur” (inversiones, interacción entre comercio y política de competencia, y transparencia de la contratación pública) no formarán parte del Programa de Trabajo y, por tanto, no serán sujeto de negociaciones.

Se decidió continuar con las mismas en las esferas de normas, comercio y medio ambiente, Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y solución de diferencias.

## ACCESO A MERCADOS INDUSTRIALES

En este caso se acordaron los “elementos iniciales para la futura labor sobre modalidades del Grupo de Negociación”. Esto quiere decir que, a lo sumo, se llegó a un acuerdo sobre los puntos a negociar en este campo así como sobre el proceso de negociación. El único acuerdo concreto es el de notificar los obstáculos no arancelarios a productos manufacturados a más tardar el 31 de octubre de 2004.

El Anexo B, en el que se incluyen los temas relevantes de la propuesta, señala como objetivo final de las negociaciones facilitar el intercambio de los productos no agrícolas brindando particular atención a las necesidades de los países en desarrollo.

Dentro de los principales tópicos en los que se fijaron pautas –pero en los que falta afinar detalles– están: la fórmula a utilizar para fijar la desgravación arancelaria, el trato de los aranceles no consoli-



dados, las flexibilidades para países en desarrollo, la participación en el componente arancelario sectorial y las preferencias.

Elementos clave de la negociación aun se encuentran entre corchetes; es decir, sin consenso.

Fuente: Revista Puentes (2004).

## BIBLIOGRAFÍA

- Amorim, Celso 2003 "Declaración" en *Clarín* (Buenos Aires) 14 de octubre.
- Bahadian, Adhemar G. 2004 *ALCA: retórica y realidad*. Conferencia dictada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 9 de diciembre.
- Banco Mundial 2004 *Perspectivas económicas mundiales y los países en desarrollo 2004: cumpliendo la promesa del Programa de Doha*.
- Bello, Walden y Kwa, Aileen 2004 "Los líderes del G 20 sucumben ante la táctica de dividir para reinar" en *Focus on the Global South*, julio.
- Clóvis, Rossi 2003 "Países ricos não impõem agenda na conferência de Cancún" en *Estado de São Paulo* (São Paulo) 15 de septiembre.
- Diez Canseco, Raúl 2003 "Conferencia de prensa" en *La República* (Lima) 14 de octubre.
- Fischler, Hans 2003 "Entrevista" en *Estado de São Paulo* (São Paulo) 1º de agosto.
- ONU 2000 *Declaración de Brasilia* (Brasil) julio.
- OXFAM 2004 *Arrested Development? WTO July framework agreement leaves much to be done*, septiembre.
- Revista *Puentes* 2004 (Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible- ICTSD/ Centro Internacional de Política Económica- CINPE, Universidad Nacional de Costa Rica) julio-agosto. En <<http://www.ictsd.org/monthly/puentes>>
- Stiglitz 2003 "Entrevista" en *Color* (Asunción, Paraguay) 1º de septiembre.
- Tetteh, Hormeku 2004 *Reunión Ministerial del G-90 aprueba plataforma sobre Programa de Doha*, 16 de julio.
- The Wall Street Journal 2003 *Boletín de Difusión del SELA*, 18 de septiembre.
- Vaile, Mark 2003 "Conferencia de prensa" en *El Observador* (Montevideo) 10 de septiembre.
- Redrado, Martín 2003 *Declaraciones a la AFP*, septiembre.

ANGELO SASTRE\*

## EL ALCA Y LA POLÍTICA NEOLIBERAL: ¿HEGEMONÍA Y DOMINACIÓN EN AMÉRICA LATINA? \*\*

LA CREACIÓN DEL ÁREA de Libre Comercio de las Américas (ALCA) ha seguido las tendencias mundiales de la posguerra fría, como el proceso de globalización, la apertura de mercados y la implementación de la política neoliberal. Podríamos considerar al proyecto propuesto por el ALCA como una ampliación de la política neoliberal propagada por el gobierno de Estados Unidos (EE.UU.) que tiene como objetivo central garantizar su hegemonía en la región. A partir de ello, pretendemos observar las directrices estructurales y generales del ALCA y sus puntos específicos frente a la realidad y las condiciones de los países de América Latina que presentan niveles desiguales de desarrollo, principalmente en relación a EE.UU., que

\* Periodista. Docente en el Instituto Municipal de Ensino Superior de Bebedouro (IMESB) y la Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP). Investigador en el programa de maestría en sociología de la Universidade Estadual Paulista (UNESP).

\*\* Este trabajo fue producido originalmente como parte del curso de formación a distancia "El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA): su contenido y sus significados desde una perspectiva latinoamericana", impartido por el Campus Virtual de CLACSO y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla entre mayo y septiembre de 2004. Revisión del texto en español: Francisco Cuellar y Mónica Balleasca.

sería el principal beneficiado con la apertura de los mercados y es el mayor interesado en la implantación de la política de “libre comercio” en las Américas.

De acuerdo con Norberto Bobbio, la definición de “libertad” da cuenta de una carga genérica y ambigua. Para el autor, lo que existe en nuestra sociedad son libertades específicas y singulares<sup>1</sup> (Bobbio, 2001: 130). Con base en esa observación, Bobbio asegura que el principio de igualdad en la doctrina liberal es promovido por medio de la reglamentación del concepto de libertad: “Una cosa es usufructuar en abstracto todas las libertades usufructuadas por los demás, otra cosa es usufructuar cada libertad de modo igual a todos los demás. Se debe tomar en cuenta esa diferencia, pues la doctrina liberal afirma la primera en nivel de principio, pero la práctica liberal no puede asegurar el cumplimiento de la segunda sin intervenir con medidas igualitarias limitadoras y, por tanto, haciendo la corrección de el principio general” (Bobbio, 2001: 131).

En el escenario histórico de América Latina, el liberalismo apareció como un efecto de la coyuntura mundial, principalmente en los siglos dieciocho y diecinueve, cuando el pensamiento político en la región pasaba por un conflicto ideológico frente a las transformaciones en el escenario internacional como lo fueron los movimientos estadounidense y francés.

Según Richard Morse, la introducción del liberalismo en la América Latina fue ajena a la “cultura política”<sup>2</sup> (Morse, 2000: 88). El autor afirma que el concepto pasó a ser usado en las relaciones políticas y económicas de la región a partir de los cambios en el sistema mercantil en 1789, y que no ha tenido fin en la experiencia chilena, en la década del setenta, bajo la orientación de los “Chicago Boys”<sup>3</sup>. “En

---

1 Para Bobbio (2001: 130-131), “no existe libertad en general, pero solamente libertades singulares, de opinión, de prensa, de iniciativa económica, de reunión, de asociación y es siempre necesario, conforme las situaciones, especificar a cuáles de ellas se desea referir”. De la misma forma, el autor observa que “tener una libertad igual a la de todos los otros significa no tener todas las libertades singulares poseídas por los demás, pero también tener la misma posibilidad de usufructuar cada una de esas libertades singulares”.

2 Morse (2000: 88) define “cultura política” como un “término que usamos para designar tanto las nociones informales de la autoridad, comunidad y salvación personal que orientan la sociedad, como las creencias sujetas a muchas interpretaciones que subyacen a la expresión intelectualizada del pensamiento político”.

3 Denominación para los economistas de la línea neoliberal, que tuvieron formación con base en las directrices de la Universidad de Chicago.

este contexto, el liberalismo es perfectamente adaptable como vocabulario, como ideología, como programa selectivo o como estrategia económica, pero no como un modo de vida político. Además, el liberalismo no ha llegado a realizar en Ibero-América una unión fructífera con la democracia rousseauiana” (Morse, 2000: 88).

Carlos Fuentes afirma que la América Latina siempre fue vista como una gran fuente de materias primas, e importadora de capitales y productos fabricados por los países del primer mundo (Fuentes, 2000: 469): “Durante el siglo XIX la América Latina se unió a la economía mundial como proveedora de materias primas e importadora de capital y bienes manufacturados. De esta manera, se concentraron grandes riquezas. El pensamiento liberal confió en que la riqueza acumulada hasta arriba, tarde o temprano, gota a gota, descendería hasta abajo. Esto no sucedió. Esto jamás ha sucedido. Para compensar los desequilibrios de la política económica liberal, los Estados nacionales ampliaron los sectores públicos, asumieron rectorías y promovieron leyes de protección social y de beneficio colectivo” (Fuentes, 2000: 469-470).

Con base en ambos autores tenemos una visión de que el proyecto de América Latina siempre fue visto por los países con más desarrollo como un mercado en expansión para el consumo de sus productos manufacturados (hoy para sus servicios también), y un gran socio en el suministro de materiales naturales y primarios. De manera que es posible analizar que la introducción de los ideales liberales, y después los de la política neoliberal, fue un primer paso para garantizar el control y mantener sus influencias sobre los países y la economía de América Latina.

De acuerdo con Reginaldo Moraes, la implementación de la política neoliberal en los países de América Latina siguió las mismas características del liberalismo clásico; incluso las justifica (Moraes, 2001: 28). Para los defensores del modelo liberal y después neoliberal, el Estado mercantilista e intervencionista, así como las organizaciones tales como los sindicatos, fueron responsables por los problemas sociales y económicos, ya que las políticas sociales y las intervenciones estatales en la economía eran apuntadas como las causas de la falta de crecimiento: “Para los países de América Latina, los neoliberales hacen una adaptación de ese escenario: acá el adversario ha estado en el modelo de gobierno creado por las ideologías nacionalistas y que defendían el desarrollo, el populismo... y a los comunistas, evidentemente. La argumentación neoliberal tiene una estra-

tegia similar a la de un sermón. Primero, dibuja un diagnóstico del apocalipsis. Después clava una receta de salvación: fuerte acción gubernamental contra los sindicatos y prioridad para una política antiinflacionaria monetarista (duela a quien duela) –reformas orientadas para y por el mercado, “liberando” al capital de los controles civilizadores que fueron impuestos por doscientos años de luchas populares” (Moraes, 2001: 28-29).

Sobre la perspectiva de la política neoliberal, otro aspecto que podremos observar en el ámbito histórico de América Latina es que la introducción de ese pensamiento y esa orientación en los gobiernos tuvo un fuerte impacto en las economías y en los índices de crecimiento, así como en el desarrollo mismo de los países, además de haber influido en la situación de la población y en los problemas sociales. Eso ocurre por medio de la limitación de acciones del Estado en las políticas que tiene que cumplir por acuerdos y reglas de instituciones supranacionales. Moraes observa que hay una contradicción muy grande en esa situación, ya que el modelo neoliberal busca el fin de las reglamentaciones al mismo tiempo que impone reglas en el mercado internacional (Moraes, 2000: 39). Según el autor, la estrategia es crear un mecanismo donde las instituciones nacionales (como los sindicatos y corporaciones) no tengan condiciones para ejercer presión o influenciar las decisiones: “Reparemos bien en eso: la ideología neoliberal clava el desmantelamiento de los reglamentos producidos por los Estados nacionales, pero ha transferido muchos de esos reglamentos (producción de normas, reglas y leyes) para una esfera más grande: las organizaciones multilaterales como el G-7, la OMC, el Banco Mundial, el FMI, que son dominados por los gobiernos y banqueros de los países capitalistas centrales. Durante los siglos XIX y XX, los movimientos obreros habían luchado para conquistar el voto, el derecho de organización y, así influir sobre la elaboración de políticas, definición de leyes y normas. Ahora que conquistaron ese voto, el espacio en que se ejerce es vaciado en provecho de un espacio más grande, mundializado, donde ellos no votan ni opinan” (Moraes, 2001: 39).

## ALCA Y NEOLIBERALISMO: POLÍTICAS DE DOMINACIÓN DE LOS MERCADOS

Por medio de la perspectiva de la política neoliberal podemos creer que todo pasa por una estrategia de dominación de los mercados

emergentes, o sea, las direcciones apuntadas por el neoliberalismo tienen como única función proporcionar beneficios para sus fuentes de origen. De ese modo, los países del primer mundo (o los países más desarrollados) crearon formas para mantener la dependencia de las naciones en vías de desarrollo, principalmente de América Latina, por medio del control de nuevas tecnologías, inversiones, préstamos y negociaciones políticas. Por otro lado, frente al proceso de globalización, esa búsqueda de las áreas de dominio fue más disputada, ya que el acceso a esos mercados también fue más fácil.

Para garantizar sus intereses, algunos países han creado regiones o grupos de integración como la Unión Europea, el MERCOSUR, el TLCAN, entre otros<sup>4</sup>. El objetivo de esos grupos es mantener preferencias y facilidades para sus miembros y para las negociaciones al interior del grupo o región del acuerdo. De esa forma, es posible observar que la propuesta de creación del ALCA tiene las mismas características y también los mismos objetivos, pero con una diferencia: privilegia los intereses de EE.UU. así como de sus bancos y empresas.

Estudiando los borradores y las negociaciones, vemos también que las “herramientas” usadas por el gobierno estadounidense son las mismas que utilizan las organizaciones que actúan en el modelo neoliberal. Las reglamentaciones y normas supranacionales tienen como único objetivo limitar las áreas de acción de los gobiernos con menos desarrollo y, consecuentemente, facilitar las aperturas de mercado para las grandes empresas y grupos financieros de su interés. Esa estrategia también permite que los países con más influencia política (en el caso del ALCA, EE.UU.) tengan el dominio de las principales políticas internacionales, y que a la vez tengan una fuerte influencia sobre las leyes y políticas internas de los estados miembros.

Para analizar con más claridad lo expuesto nos referiremos a las principales características de la propuesta de creación del ALCA,

---

4 La Unión Europea (EU) está actualmente conformada por veinticinco países: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal, Reino Unido, la República Checa y Suecia; del MERCOSUR (Mercado Común del Sur) forman parte Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como miembros, y Chile, Bolivia, Perú y Venezuela como asociados; el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) lo conforman EE.UU., Canadá y México.

sus relaciones con las organizaciones internacionales y sus principales puntos de discusión.

## EL ALCA, LA GLOBALIZACIÓN Y LOS BLOQUES MUNDIALES

Para analizar el término *globalización* es necesario dejar en claro la diferencia entre “globalización” y “globalismo”. Según Jaime Estay, tenemos que hacer una reconstrucción de lo que se ha denominado “globalización”. De esa forma, es posible conocer los conflictos, desigualdades, proyectos, avances, o sea, todo lo que forma parte de ese proceso, sin caer en la “trampa conformista y pasiva” de que es “eso o nada” o que “la globalización es la octava maravilla del mundo” (Estay, 2002).

Después de hacer un análisis de las características de los principales bloques regionales –América, Europa y Asia– podemos observar particularidades distintas en sus organizaciones y criterios políticos. Asimismo, deben quedar claros los objetivos de cada uno a partir de sus avances hasta ahora.

La Unión Europea es el caso más definido de todos ellos. ¿Cuáles son sus objetivos en relación a los otros bloques como ALCA, MERCOSUR, Asia, o en la relación misma con los mercados estratégicos como China, Brasil, África, entre otros?

La visión de que los bloques son formas de ampliación de las acciones de los grandes capitales, y que sus objetivos son asegurar las ventajas de los monopolios y oligopolios internacionales, es clara, así como los motivos de avance en los distintos procesos, algunos que han caminado lentamente, como el caso del ALCA, Asia y África, y otros muy rápido como Europa. En ese escenario, las medidas de Europa son direccionadas en pos de la protección de sus miembros, o sea, para asegurar la “manutención” de los sectores estratégicos, como por ejemplo la agricultura, que debido a las subvenciones ha tenido problemas en la OMC.

Las medidas del TLCAN, sobre todo en relación a México y a EE.UU., están más direccionadas hacia la intensificación del comercio intra-empresas, o sea, la expansión de sus filiales a un bajo costo. Así, es posible obtener las materias primas, materiales básicos o los servicios con menos inversión. Un ejemplo de eso son las maquiladoras en México.

En el caso del ALCA, la falta de definiciones políticas o la presencia de muchos intereses distintos en el proceso son las causas de la

demora y los conflictos. Debido a los resultados conocidos de los bloques principales, como la UE y el TLCAN, los países de América Latina están divididos de acuerdo a su poder de negociación. En ese escenario, los países del Caribe y América Central han sido los más interesados, y los países del Cono Sur, como Brasil, Argentina y Uruguay, han sido más precavidos.

Sin embargo, esa situación no es nueva. Podemos identificar características muy semejantes (quedándonos solamente en el área comercial) en las relaciones históricas de las potencias mundiales con los países periféricos, como lo ocurrido en los siglos XIX y XX entre Inglaterra y Argentina, o con EE.UU. y América Latina después de la década de 1940, y ahora de una forma menos directa entre varios países y China.

#### LOS RASGOS GENERALES DEL ALCA: FORMULACIÓN INICIAL Y LOS ACTUALES BORRADORES

En las décadas previas a los noventa, EE.UU. contaba con una percepción más política que económica debido a la Guerra Fría y su preocupación por la disputa del poder y la hegemonía mundial. Así, la estrategia estadounidense volvió hacia los pequeños acuerdos bilaterales y acciones de carácter político, como las intervenciones en América Central y los apoyos a gobiernos autoritarios en América del Sur.

Sin embargo, con los cambios mundiales de la posguerra fría esos conceptos fueron variando, y las preocupaciones económicas fueron ganando espacio en los proyectos del gobierno de EE.UU. Ese pensamiento queda claro en el discurso del presidente George Bush (padre) respecto de la “Iniciativa para las Américas” donde establece una relación entre el comercio, las inversiones y la deuda de la región como la clave para controlar las negociaciones: “Los tres pilares de nuestra iniciativa son el comercio, la inversión y la deuda. Para expandir el comercio propongo que iniciemos el proceso de creación de una zona hemisférica de libre comercio, para incrementar las inversiones propongo que adoptemos medidas para crear un nuevo flujo de capital para la región, y para promover el alivio de la carga de la deuda propongo un nuevo enfoque de la deuda de la región con importantes beneficios para nuestro entorno” (Bush, 1990).

El proceso se desarrolló en las administraciones de Bush (padre) y de Clinton, ganando fuerza después del TLCAN. Al concretar el acuerdo con México y Canadá, EE.UU. creó directrices para



elegir sus socios en la América Latina, o sea, estableció reglas y metas (para asegurar los intereses de sus empresas y de su política económica) para la inclusión de los países latinos en su acuerdo de comercio exterior. Ante esa situación, muchos países empezaron a hacer sus ajustes para tener las condiciones necesarias para unirse al grupo de EE.UU. Además, el gobierno estadounidense también “aconsejó” a los vecinos que hicieran los cambios en busca del libre comercio, como demuestra el discurso de Bush: “Para un incremento en el número de nuestros vecinos, la necesidad de reformas de mercado libre es clara. Esas naciones necesitan espacios económicos; y respiro para establecer audaces reformas. Y esta iniciativa oficial para la deuda es una respuesta, una salida desde la deteriorada carga de la deuda, que alienta el proceso de reforma. Yo sé que hay algunas cosas concernientes a cambios revolucionarios, de las cuales hemos sido testigos el año pasado en el Este de Europa, las cuales desviarán nuestra atención de América Latina. Yo les aseguro a todos ustedes –así como se lo he asegurado a muchos líderes democráticos de América Central y del Sur, del Caribe y de México– que los Estados Unidos no perderán la vista de los grandes cambios y oportunidades en nuestro hemisferio” (Bush, 1990).

La fuerza del discurso de Bush y sus efectos tuvieron resultados inmediatos en varios países del continente que buscaban un alineamiento con EE.UU., tanto que su contenido estuvo presente en la “Declaración de Principios de Miami” en la Primera Cumbre de las Américas, que tuvo lugar en diciembre de 1994: “Nuestro progreso económico continuo depende de políticas económicas sólidas, del desarrollo sostenible y de un sector privado dinámico. Una clave para la prosperidad es el comercio sin barreras, sin subsidios, sin prácticas desleales y con un creciente flujo de inversiones productivas. La eliminación de los obstáculos para el acceso al mercado de los bienes y servicios entre nuestros países promoverá nuestro crecimiento económico. Una economía mundial en crecimiento aumentará también nuestra prosperidad interna. El libre comercio y una mayor integración económica son factores clave para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente” (Jefes de Estado y de Gobierno, 1994).

En el mismo documento es posible mirar los verdaderos intereses de las empresas estadounidenses en el continente americano, o sea, cuáles son los sectores interesados en ampliar sus mercados por medio de una inversión baja y en países con alto nivel de consumo. En

este campo, podemos señalar las áreas estratégicas y de infraestructura que son presentadas como un punto clave para el crecimiento: “A fin de avanzar en la integración económica y el libre comercio, crearemos una infraestructura hemisférica con la cooperación y el financiamiento del sector privado y de las instituciones financieras internacionales. Este proceso, que requiere de un esfuerzo de cooperación en áreas tales como telecomunicaciones, energía y transporte, permitirá el movimiento eficiente de bienes, servicios, capital, información y tecnología, que son la base de la prosperidad” (Jefes de Estado y de Gobierno, 1994).

El contexto económico y de desarrollo continúa fuertemente relacionado al proyecto del ALCA en la cumbre de Santiago, que ocurrió cinco años después de Miami. En la Declaración de Santiago es posible ver un fuerte alineamiento con la política estadounidense: “Hemos observado con satisfacción el trabajo preparatorio realizado por los Ministros Responsables del Comercio durante los últimos tres años, lo cual ha fortalecido nuestras políticas comerciales, ha fomentado la comprensión de nuestros objetivos económicos y ha facilitado el diálogo entre todos los países participantes” (Jefes de Estado y de Gobierno, 1994).

En 2001 las negociaciones ya demostraban conflictos y apuntaban hacia un atraso en el plazo de creación del ALCA. Eso es muy claro en la Declaración de Québec, en 2001, cuando se pide que los ministros se aseguren de que las negociaciones concluyan en enero de 2005: “Instruimos a nuestros Ministros que aseguren que las negociaciones del Acuerdo ALCA concluyan, a más tardar, en enero de 2005, para tratar de lograr su entrada en vigencia lo antes posible, y no más allá de diciembre de 2005” (Jefes de Estado y de Gobierno, 2001).

Esos puntos observados en las tres declaraciones son un reflejo del escenario mundial ante la política neoliberal y sus consecuencias o falta de resultados. Como mencionamos anteriormente, el eje principal del plan del ALCA son los intereses de las empresas estadounidenses en los mercados emergentes, ya que los demás temas –empleo, desigualdad social, hambre, etc.– son abordados de forma muy genérica.

---

5 “Este será un elemento clave para generar el crecimiento económico y la prosperidad en el Hemisferio, y contribuirá al logro de los amplios objetivos de la Cumbre. El Acuerdo deberá ser equilibrado, comprensivo, y congruente con las reglas y disciplinas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y deberá constituir un compromiso único” (Jefes de Estado y de Gobierno, 2001).

Eso es señalado por Estay al referirse al sistema mundial en el cambio de siglo: “Por consiguiente, en el escenario de los años noventa lo que se impuso fue la acentuación de los llamados “problemas globales” y la agravación de las desigualdades y de la polarización económica y social, todo lo cual constituye un evidente rechazo de la propia realidad hacia los postulados y promesas del neoliberalismo” (Estay, 2001).

Esos factores ganaron más fuerza en América Latina después de los cambios políticos de Venezuela, Brasil y Argentina, cuando el bloque experimentó un cambio de interés y pasó a hacer negociaciones más duras<sup>6</sup>.

Esa situación provocó un atraso en el planteamiento del ALCA y ha ganado fuerza con el apoyo de algunos países de Europa y Asia contra las posiciones comerciales de EE.UU., lo que hizo aumentar los cuestionamientos sobre los verdaderos intereses en el proyecto del bloque americano. No podemos olvidar que eso también está creando una serie de movimientos en dirección a los acuerdos bilaterales, principalmente con los países de pequeño tamaño de América Central y Caribe, y restricciones en algunos sectores de los países estratégicos como Brasil y Argentina.

En Brasil, por ejemplo, existe la disputa por los aranceles en el acero, zapatos y jugo de naranja, entre otros productos. Recientemente hasta las visas fueron motivo de presión política indirecta, y se presentó el episodio de la “reciprocidad” entre los países para exigir el registro de todos los ciudadanos al llegar a los aeropuertos y puertos<sup>7</sup>. En Argentina, la crisis política y económica y las misiones estadounidenses en Irak fueron buenos pretextos para no ayudar al país, lo que no deja de ser una forma de presión para garantizar un apoyo en una futura negociación. Asimismo, los países del Cono Sur y algunos países del Caribe tienen mayor conciencia del poder de nego-

---

6 Con la elección de los presidentes Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, Néstor Kirchner en Argentina, y Hugo Chavez en Venezuela, hubo un cambio de comportamiento en relación a lo que había sucedido en los noventa, cuando existía un alineamiento mayor con EE.UU. y con las políticas neoliberales.

7 Después de que el gobierno estadounidense decidió, el 5 de enero de 2004, efectuar el registro de los ciudadanos extranjeros en sus aeropuertos y puertos (con fotos y huella digital de los extranjeros), las autoridades brasileñas adoptaron la ley de la reciprocidad, o sea, los ciudadanos estadounidenses también necesitan formalizar su registro en los aeropuertos y puertos al llegar a Brasil. Esa actitud fue vista por el gobierno de EE.UU. como una medida discriminatoria.

ciación en bloque y ven en Brasil y Argentina un liderazgo regional en la discusión del ALCA.

En la misma línea de pensamiento, Estay sostiene que los países de América Latina no pueden creer que la política neoliberal sea la única salida para el desarrollo social y económico y observa que es necesaria una reorientación de la política exterior en los gobiernos de América Latina para reducir los niveles de dependencia y vulnerabilidad frente a las potencias hegemónicas y el mercado global: “A partir del reconocimiento de lo anterior, la reorientación de las relaciones externas de América Latina y el Caribe debería apuntar principalmente a reducir los niveles extremos de dependencia y de vulnerabilidad que el neoliberalismo ha generado, creando las condiciones necesarias para un desarrollo económico más autosustentado, en el cual se recupere la capacidad nacional y regional de definir los rumbos del desarrollo económico y social y se redimensionen los papeles asignados, al capital extranjero y al ‘ahorro externo’, a la búsqueda de mercados internacionales y a la relación con los EE.UU. y con los demás países desarrollados, creando condiciones que permitan procesar y readecuar los dictados y señales provenientes del exterior” (Estay, 2001).

## EL TLCAN COMO ANTECEDENTE DEL ALCA

Desde el inicio de las negociaciones comerciales bilaterales o multilaterales en la década de los ochenta, el gobierno de EE.UU. tuvo la preocupación y el cuidado de garantizar la protección de su economía en los acuerdos comerciales, sobre todo de los sectores estratégicos como los servicios, el sector agrícola, los derechos de propiedad intelectual y lo relativo al tratamiento de las inversiones.

Eso ocurrió inicialmente con Canadá cuando se firmó el acuerdo con EE.UU., pero el gobierno canadiense preservó algunos puntos clave como el sector agrícola.

Después con México, cuando se firmó el TLCAN, EE.UU. mantuvo la defensa de los intereses en la apertura completa del mercado de bienes, de servicios y de la inversión. Asimismo rechazó cualquier posibilidad de negociación respecto de la política migratoria. De esta manera, el acuerdo con México fue una imposición de los intereses de las empresas estadounidenses sobre la economía mexicana, que fue adaptada a las necesidades de EE.UU. Eso ocurrió por medio de una fuerte presión externa, y por la falta de resistencia local en las nego-

ciaciones por causa de las expectativas económicas en relación al TLCAN. El documento del TLCAN, firmado el 12 de agosto de 1992, es un ejemplo de los puntos de interés del gobierno estadounidense y de los motivos que llevaron México a creer en el desarrollo con el TLCAN: “Los objetivos del Tratado son: eliminar barreras al comercio; promover condiciones para una competencia justa, incrementar las oportunidades de inversión, proporcionar protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual, establecer procedimientos efectivos para la aplicación del Tratado y la solución de controversias, así como fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral. Los países miembros del TLCAN lograrán estos objetivos mediante el cumplimiento de los principios y reglas del Tratado, como los de trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia en los procedimientos” (TLCAN, 2002).

Lo que ocurrió con México está constituyendo un ejemplo para los demás países de América Latina que están involucrados en las negociaciones del ALCA. Por eso, cuestiones como los derechos laborales, la migración y los subsidios, entre otros, son algunos de los puntos más debatidos en las conferencias, y tal vez la causa del atraso en el plazo para firmar el acuerdo de creación del bloque.

Aun así no podemos olvidarnos de la influencia de EE.UU. como nación hegemónica sobre las instituciones internacionales como el Banco Mundial y el BID, que adoptaron en su discurso algunos puntos del TLCAN como herramientas clave para el desarrollo de los países de América Latina. Entre los más citados están los procesos de reformas institucionales, como los de apertura, integración y competitividad.

Tenemos que ver a la globalización como un camino para la integración de los pueblos, pero no como la única opción. Es necesario reflexionar sobre sus puntos positivos y negativos frente a las negociaciones complejas ante el ALCA.

Para observar mejor este escenario vamos a realizar algunas consideraciones teniendo como referencia la experiencia mexicana con base en sus expectativas y resultados respecto del TLCAN.

En un primer análisis podemos verificar que el “milagro neoliberal” no ocurrió, o sea, el crecimiento económico no ha tenido fuerza para promover el desarrollo esperado.

Según Alberto Arroyo Picard, la fase neoliberal tuvo una participación menor en el crecimiento de México. Para llegar a esa conclusión hace un análisis histórico del crecimiento y desarrollo econó-

mico del país: “Si vemos estos resultados en la perspectiva de la historia de la economía mexicana, la etapa neoliberal ha sido la peor época. Durante la época cardenista la tasa media de crecimiento del PIB por habitante es de 2,53%. De 1940 a 1954, que podríamos llamar etapa primario exportadora (aunque es una época poco consistente que aprovecha la coyuntura de la segunda guerra mundial y luego la guerra de Corea) se crece a 2,90% anual. De 1954 a 1970 (aunque en realidad la estrategia empieza a tener problemas desde mediados de los ‘sesenta) durante el desarrollo estabilizador con sustitución de importaciones, la tasa media es de 3,41%. En el período de Luis Echeverría, que es también poco consistente y significa el esfuerzo de mantener la misma estrategia anterior orientada al mercado interno pero con un mucho mayor peso del sector público y con fuertes presiones inflacionarias, se tiene una tasa media de 2,25%. De 1976 a 1982, período de coyuntura, basado en la exportación de petróleo y con hiperinflación, se logra una tasa de crecimiento espectacular de 3,81% aunque evidentemente insostenible. Llegamos al período neoliberal en que no se logra crecer sino a una tasa media anual de 0,40%” (Arroyo, 2000: 5). Esos datos posibilitan una visión histórica del proceso, pero un análisis más cercano muestra que el crecimiento en el período neoliberal y después del TLCAN también estuvo relacionado a los intereses extranjeros.

De acuerdo con Arroyo Picard, los sectores que tuvieron más crecimiento fueron las áreas ligadas directamente a los inversores internacionales, lo que demuestra que hubo una articulación para garantizar sus ganancias en sectores estratégicos: “En los años en que se logra crecimiento, este es muy heterogéneo, los sectores que más han crecido están ligados al sector externo. En primer lugar está el transporte y la comunicación, con fuerte inversión extranjera principalmente en telecomunicaciones, que crece 56%. En segundo lugar tenemos la industria manufacturera, responsable del 86,68% de las exportaciones totales, que crece 44%. Los servicios financieros que tienen fuerte inversión extranjera, durante el TLCAN pasan hasta el quinto lugar en cuanto crecimiento acumulado (debido a la crisis de 1995); sin embargo, durante el conjunto del periodo neoliberal constituyen el segundo lugar con un crecimiento del 98% [...]. También dentro de las manufacturas las ramas que más crecen son las vinculadas con el mercado externo y/o con fuerte inversión extranjera. La rama que más crece es la de la maquinaria y equipo, que lo hace en

85% y a la vez es responsable del 70,3% de las exportaciones manufactureras” (Arroyo, 2000: 6-7).

Esa realidad también ayuda a explicar el por qué del nulo crecimiento sustentable después del TLCAN. Igualmente, con el aumento de las exportaciones, la vinculación de las empresas con el sector externo hace que la economía quede centralizada en el mercado internacional: el mercado interno no tiene fuerza para entrar en esa dinámica. Otro punto visible es que las inversiones internacionales son direccionadas hacia la compra de las empresas nacionales que ya existen, y no en pos de realizar nuevos objetivos. Sin embargo, sí hubo una paralización interna por la falta de flujo, y la compensación externa fue limitada.

El control de la inflación y los superávits comerciales con EE.UU., usados como argumentos para afirmar el éxito del TLCAN, también traen informaciones superficiales acerca de la realidad social de México. La permanencia de la inflación ocurrió por la recesión y el control de los gastos públicos, es decir, no hubo desarrollo social y económico interno. De igual manera cayeron los sueldos y el poder adquisitivo de la población. Con el TLCAN no hubo una política redistributiva y de justicia social, y tampoco se lograron equilibrios macroeconómicos que se hayan reflejado en la economía de la población (Arroyo, 2000: 10). Lo mismo ocurrió con los datos de la balanza comercial, pues las exportaciones de petróleo y de las maquilas se mantuvieron estables, pero eso ya estaba ocurriendo sin el TLCAN.

Otro punto que se debe analizar es el relativo al comercio exterior y la producción de empleos por medio de las exportaciones. Eso ocurrió porque no existe una cadena productiva interna, o sea, las maquiladoras trabajan con productos e insumos importados y no con materiales producidos en México, cuyo consumo podría crear más empleos.

Esa situación fue observada por Noam Chomsky cuando hizo una revisión de la situación de la mano de obra y las repercusiones del TLCAN: “Podríamos pensar que el TLC, que comprende el envío de trabajo productivo a México, mejoraría los salarios reales y quizá nivelaría a ambos países. Pero es poco probable, pues la represión impide que los trabajadores se organicen para obtener incrementos salariales. Otra razón es que el TLC inundará a México con productos agroindustriales de Estados Unidos –que en gran medida se deben al subsidio público–, y repercutirán en la agricultura mexicana. Esta invasión de productos estadounidenses contribuirá a expulsar a alre-

dedor de 13 millones de campesinos mexicanos a zonas urbanas o de maquiladoras, y esto a su vez bajará los salarios” (Chomsky, 1997: 31). Esa dinámica observada por Chomsky también puede ser entendida mejor por medio de las reglas del TLCAN: el acuerdo no favorece a los productores nacionales, ya que muchos insumos son originarios del país que los pretende exportar, en este caso EE.UU.

Como observa Arroyo Picard, muchas veces se atribuye el problema a la ausencia del comercio de insumos locales o a la falta de competitividad de las industrias mexicanas, pero eso no pasa de una estrategia para ampliar el comercio entre la matriz transnacional y sus filiales en los países en desarrollo: “Se dice que las empresas exportadoras no compran a empresas mexicanas debido a lo poco competitivo de nuestras industrias, pero no siempre es así. Las grandes empresas no están obligadas a someter a concurso sus compras como sí lo está el Estado y las empresas públicas. Por lo que muchas veces las empresas mexicanas ni siquiera tienen oportunidad de competir. En realidad las grandes empresas transnacionales han impulsado los tratados de libre comercio para facilitar su integración intrafirma sin tener que cumplir diversos requisitos o normatividad de las legislaciones de cada país” (Arroyo, 2000: 17).

Esa postura se refleja también en la crisis social de México, ya que las tasas de empleo y subempleo son afectadas directamente por ese factor. Según las encuestas nacionales de empleo, hasta 1999 había 3,6 millones de personas desempleadas o sin ninguna renta. Otro dato que refleja esa crisis social es que solamente 36,2% de la población económicamente activa tiene trabajo formal.

Por medio de ese escenario es posible observar cuáles son las estrategias de los países o bloques dominantes delante de un proyecto como el ALCA. Por eso, los gobiernos que están en la negociación, y los organismos que trabajan de forma directa o indirecta, necesitan hacer un planteamiento de largo plazo y considerar la experiencia mexicana como ejemplo de los peligros de una negociación unilateral. Además, no podemos olvidar que la estrategia no es solamente una práctica de EE.UU., ya que la Unión Europea y los países de Asia también hacen lo mismo, o sea, quieren que los países de América Latina se mantengan como facilitadores de materias primas y consumidores de productos. Así, es necesaria la formación de un bloque que busque los intereses en común para negociar conjuntamente ante los gobiernos hegemónicos, y no por separado como llegó a proponer EE.UU.



## LOS ACUERDOS DE LA OMC COMO ANTECEDENTES DEL ALCA

La estructura de la OMC tiene un punto de acción muy distinto que debe quedar bien definido. Lo primero es que los países desarrollados y con mayor poder político y económico tienen más fuerza e influencia en la organización, mientras que los países menos desarrollados están limitados en sus acciones. Ante eso podremos observar que las condiciones “viciadas” de la OMC están migrando a los acuerdos y a la formación de bloques como el TLCAN y el ALCA. Por eso, la concepción de las reglas debe ser revisada, y lo ideal es tener como característica eje la identidad y las particularidades de sus “socios” regionales y no la coyuntura del escenario mundial.

Eso es necesario porque hay indicadores claros de que esa estructura de la OMC tiene problemas básicos en su orden administrativo, que no permiten una mayor participación de los países menos desarrollados ni una democratización de la institución.

Las rondas de negociaciones de los últimos años son señales visibles de ese problema. Con los plazos fijados y los problemas identificados, no hubo ningún avance en relación a los puntos iniciales del debate, como por ejemplo las cuestiones de los subsidios y las barreras comerciales. Además, los contratiempos siempre son justificados con base en el interés y los problemas enfrentados por los países desarrollados, como EE.UU. y algunos miembros de la Unión Europea.

Otra estrategia de los países desarrollados para garantizar su interés en los países con menos fuerza política en la OMC son los acuerdos privilegiando a las empresas transnacionales, que hacen de las reglas una herramienta para impulsar el comercio intra-empresa, o sea, las exportaciones e importaciones que ocurren entre las matrices y filiales.

Esa práctica, así como la mayoría de los ingresos de Inversión Extranjera Directa, crean una sensación de desarrollo, pero ayudan muy poco porque no hay transferencia de tecnología, y los valores invertidos en su mayor parte vuelven al país inversor por medio de las transferencias y repatriaciones: “Las transferencias financieras reales se ven reducidas por la combinación de los altos niveles de repatriación de beneficios, el elevado costo de los incentivos para atraer a los inversores y la evasión de impuestos. Por cada dólar de inversión extranjera, unos 30 céntimos son repatriados mediante la transferencia de beneficios” (Oxfam, 2002: 211).

Otro punto negativo de las empresas extranjeras y de las reglas de la OMC lo constituyen la explotación de la mano de obra, principalmente de mujeres y niños: esas inversiones no contribuyen al combate de la pobreza, sino que, por el contrario, hacen que la distribución de renta sea más desigual.

Ese problema por supuesto no es responsabilidad solamente de las empresas transnacionales. Los gobiernos locales hacen poco o nada para evitar esas situaciones. La mayoría de las veces, los gobiernos son influidos por el interés de los grandes grupos económicos locales o por las exigencias de las instituciones internacionales como el FMI y el Banco Mundial.

Sin embargo, no podemos olvidarnos de que hubo algunos avances, como las cuestiones respecto de las patentes de medicinas y la formación del “Grupo de los 20”. Sin tener un gran efecto práctico, esas medidas representaron una victoria política de los otros miembros, y van a reflejarse en futuras negociaciones dentro y fuera de la OMC<sup>8</sup>.

En ese sentido, es posible mirar las últimas negociaciones del MERCOSUR como un reflejo de esa situación. En la última cumbre se ha anunciado a Venezuela como socio y a México como posible socio. Así, actualmente, el grupo tiene cuatro miembros (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y cuatro socios más (Chile, Bolivia, Perú y Venezuela). Siendo un grupo con una estructura distinta a la propuesta por el ALCA, la unión puede ser vista como el fortalecimiento de los países del Sur de América Latina frente a los grupos hegemónicos. Por medio de una negociación entre los bloques, tanto los miembros como sus socios podrán tener beneficios mayores, y más fuerza que en una posible negociación individual.

---

8 El G-20 es un grupo de países en desarrollo creado el 20 de agosto de 2003, en la fase final de preparación para la V Conferencia Ministerial de la OMC realizada en Cancún entre el 10 y el 14 de septiembre de 2003. El Grupo ha concentrado su actuación en la agricultura, el tema central de la Agenda de Desarrollo de Doha. El G-20 tiene una amplia y equilibrada representación geográfica, estando actualmente conformado por 19 miembros: cinco de África (África del Sur, Egipto, Nigeria, Tanzania y Zimbabwe), seis de Asia (China, Filipinas, India, Indonesia, Pakistán y Tailandia) y ocho de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, México, Paraguay y Venezuela). Brasil, líder del G-20, no ha aprobado, en julio de 2004, el proyecto del acuerdo presentado por la OMC, lo que forzó una renegociación de varios puntos respecto de subsidios internos a la producción agrícola.

## ACCESO A MERCADOS Y SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS DEL ALCA

Los términos respecto del acceso a mercados tienen como objetivo garantizar la apertura de un gran número de productos con la liberación de los aranceles, principalmente de las mercancías y de materiales para la producción de mercancías, o sea, favorecen al comercio intra-empresas (matriz-filiales), lo que es ya una práctica viciada en otros bloques, como el del TLCAN. Al respecto hay una preocupación muy grande con relación a las normas de origen, ya que así como ocurre en México, es posible que con esas normas hagan que muchos países con poco desarrollo sean solamente áreas para “maquiladoras o zonas de proceso de exportación” (Alianza Social Continental, 2003: 96).

Además, los términos del “trato nacional” tienen como objetivo detener cualquier programa regional para las empresas nacionales, ya que exigen que las mismas facilidades y políticas sean ofrecidas a las empresas de otras partes como si fueran nacionales. Así, el “trato nacional” se constituye en una herramienta de desigualdad, ya que la medida no considera los niveles de desarrollo de las firmas locales ni los de su competitividad ante la concurrencia extranjera.

El documento “Alternativa para las Américas”, de la Alianza Social Continental, presenta una propuesta que tiene como objetivo fomentar el desarrollo sustentable y crear mejores condiciones para la población local: “Debería haber propuestas concretas que tiendan a promover cambios en las estructuras locales, para estimular el acceso a bienes esenciales, o para establecer medidas que estimulen el comercio en bienes de interés especial para los países en desarrollo. Los acuerdos comerciales deben expresar el compromiso de los países industrializados para impulsar a sus empresas e instituciones a otorgar incentivos diseñados para promover la transferencia de tecnología a países menos avanzados, con objeto de que puedan establecer una base tecnológica sólida y viable, así como para ofrecer la flexibilidad apropiada que permita a los distintos países en desarrollo abrir menos sectores, liberar menos clases de transacciones, e incrementar progresivamente el acceso a sus mercados según sus propios objetivos sociales” (Alianza Social Continental, 2003: 98).

Asimismo, el ALCA prevé la creación de comités para los diversos temas y puntos, pero no hay una definición respecto de cada punto o tema, como por ejemplo qué es “economía pequeña”, ni cómo van a actuar esos grupos. De esa forma, las propuestas de reglamentación resultan de poco efecto práctico.

En las propuestas de “solución de controversias”, lo que se observa es una tentativa de reproducir el mismo cuadro de la OMC, o sea, de los países hegemónicos, principalmente de EE.UU.: incluso los procedimientos y plazos son muy semejantes. Además, existe la obligación de someter los marcos jurídicos internos a las supervisiones de las instancias supranacionales, o sea, las leyes nacionales tendrán que adecuarse a las normas del acuerdo. Así, los países no tendrán cómo crear nuevas normas o mecanismos de protección sin la aprobación de los comités o de las instancias supranacionales, que también van a ser responsables por la evaluación de los posibles casos de daños a la economía interna o las ramas nacionales.

Considerando todo lo anterior, es evidente que el proyecto del ALCA, en los puntos que hacen referencia a los accesos a mercados y solución de controversias, es una mezcla de elementos del TLCAN y normas de la OMC: trae consigo los mismos “vicios” y problemas estructurales.

A partir de lo expuesto es posible concluir que el objetivo del ALCA es garantizar la apertura de los mercados de América Latina para las firmas estadounidenses con las mismas condiciones y garantías de una empresa nacional. Por otro lado, no hay ninguna preocupación por los efectos que eso puede provocar en las economías menos estables o en los países menos desarrollados.

El proyecto del ALCA debería tener como prioridades la integración y el desarrollo del bloque como un todo, pero lo que se ve son estrategias de protección a los grupos hegemónicos y “herramientas” para la explotación de la mano de obra y de las materias primas de los países del Sur. Ello es tan claro que incluso los términos de creación de los comités son muy superficiales, y tienen una estructura que permite poca flexibilidad ante las reglas, por lo que después de la firma del acuerdo las normas son soberanas ante las leyes nacionales, y las instancias supranacionales tienen total control de los mecanismos. Más aún, esos puntos confieren al ALCA una integración solamente económica, sin ninguna preocupación social o por el desarrollo de sus socios. Así, se refuerza la ideología neoliberal empezando con una liberalización de los mercados y de la economía por medio de administraciones conservadoras y poco flexibles.

## DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL Y SERVICIOS EN EL ALCA

El capítulo respecto de los Derechos de Propiedad Intelectual (DPI) en el Tercer Borrador del ALCA muestra varias contradicciones, principalmente al contraponer las propuestas de cambio de tecnología con la prohibición de medidas de protección para áreas estratégicas como la salud.

Otro punto discutible es el incentivo para fortalecer los derechos de propiedad intelectual basados en los conocimientos tradicionales, variedades de vegetales y los recursos genéticos. Frente a la falta de inversiones en este sector, ya que la mayoría de los países de América Latina destinan menos de 1% de su PIB para esas investigaciones, ese es un campo vasto en el que las empresas extranjeras proceden a apropiaciones de los conocimientos y de los recursos naturales por medio de los DPI. Eso queda claro cuando observamos que los países desarrollados tienen alrededor de 2% de su PIB destinado a las investigaciones de ese sector. Así, la situación es muy semejante a la de los períodos coloniales, cuando los gobiernos de Europa explotaban las riquezas naturales de la región y no participaban de los beneficios a las poblaciones locales.

Para garantizar el equilibrio y mantener medidas como la producción de medicinas genéricas, como ocurre en Brasil con las medicinas para el SIDA y otras enfermedades, es necesario mirar a los DPI como una “herramienta” de creación de productos útiles para el desarrollo y bienestar de la sociedad. Pero, como observa la Alianza Social Continental, los acuerdos comerciales en esa área no favorecen el interés público: “Los Derechos de Propiedad Intelectual (DPI) están dirigidos, en teoría, a equilibrar los intereses de inventores, artistas y otros creadores de productos socialmente útiles con los intereses de la sociedad. Sin embargo, la reciente ola de acuerdos comerciales generalmente favorece la actividad comercial por encima del interés público” (Alianza Social Continental, 2001: 86).

Sin embargo, esa situación no es favorable al desarrollo tecnológico ni a la producción de conocimientos, ya que va a crear lo que Sánchez Daza ha denominado “monopolio temporal”. Según él, ese monopolio es peligroso porque pone el conocimiento y la técnica en las manos de un grupo, lo que va a dificultar su difusión y los beneficios para la mayor parte de la sociedad: “[...] al surgir ese monopolio temporal, se presentan los aspectos negativos del mismo: la falta de

competencia puede llevar al abuso de sus ventajas en detrimento de los consumidores, afectados bien por precios altos y, en su caso, por una difusión más lenta tanto de la innovación como de los conocimientos involucrados en ella” (Sánchez, 2003: 3).

Por otra parte, el capítulo respecto de los servicios es muy superficial frente a las particularidades de un sector tan complejo. Además, la estructura está basada en las normas de la OMC, o sea, no hay ninguna preocupación por las características de la región o de los países que están planteando la formación del ALCA. Sin embargo, esa situación es muy favorable a las empresas extranjeras, sobre todo las estadounidenses, que tendrán mayor flexibilidad para su actuación en la región.

Además, la propuesta es también una tentativa de conquistar una mayor liberalización y apertura para servicios y áreas estratégicas como los sectores de telecomunicaciones y financiero. Por medio de ese cuadro, la expectativa es que en esa área la facturación de los países desarrollados, como EE.UU., sea muchas veces mayor que la de los países con menos desarrollo.

Sin embargo, es evidente que una apertura y una liberalización mayor de esos sectores promoverá una desregulación de los servicios estratégicos esenciales y posteriormente generará una crisis, como es señalado por la Alianza Social Continental: “De aquellos servicios, las actividades financieras y los servicios públicos han venido jugando un papel cada vez más relevante en el proceso de liberalización y globalización de nuestras economías. En el caso de los servicios financieros, la experiencia latinoamericana demuestra dramáticamente que la liberalización y el incremento de los flujos financieros –sobre todo, de tipo especulativo– ha generado grandes turbulencias monetarias y financieras, las que se han convertido en la causa de varias crisis económicas. Por su parte, las empresas transnacionales de servicios públicos han aprovechado los procesos de privatización para apropiarse de empresas públicas, sometiendo así el suministro de los servicios básicos a la lógica de la ganancia y la mercantilización. Además, muchas inversiones en sectores sensibles como la energía, el transporte, el agua, el turismo y el desecho de basuras, se han estado haciendo sin tomar en cuenta los impactos ambientales” (Alianza Social Continental, 2001: 101).

Asimismo, no siendo algo definitivo, las propuestas del ALCA para los sectores de DPI y de servicios demuestran cuáles son los intereses y las estrategias del gobierno estadounidense para avanzar en

los sectores de mayor rentabilidad en América Latina. En estos sectores, como en otros puntos del proyecto, no podemos ver al ALCA como la única salida para la integración mundial, ni tampoco “volver las espaldas”. Es necesario crear condiciones posibles para que haya un intercambio de tecnologías y conocimientos entre las partes y para que el resultado de eso sea utilizado para el bienestar social. De lo contrario, las negociaciones van a crear problemas estructurales en sectores estratégicos y esenciales como los bienes naturales, medioambiente, telecomunicaciones, energía y otros, lo que podría resultar en un proceso de desregulación económica y social con consecuencias muy graves.

## PERSPECTIVAS FRENTE AL ALCA

El desarrollo de los países de América Latina no puede ser vinculado al proyecto del ALCA. Es un equívoco imaginar que las propuestas presentadas en los borradores puedan ser favorables a los países con menos desarrollo o que vayan a hacer “justicia” a las desigualdades del comercio mundial.

En primer lugar, es necesario observar que las condiciones y particularidades de los documentos, acuerdos y propuestas que fueron presentados hasta el momento tienen como prioridad el interés de EE.UU., o indirectamente el interés de los inversionistas, empresas y capital estadounidenses.

Esa postura por parte del gobierno norteamericano ha provocado un movimiento de oposición al proyecto del ALCA que ha ganado fuerza en varios países de América Latina. Las posiciones contrarias son fomentadas por los excesos cometidos por EE.UU., principalmente en relación a la agricultura (subsidios), protección de los inversionistas y exigencias para las facilidades al capital estadounidense en los países con menos desarrollo de América Latina. En algunas situaciones, países como Brasil, Venezuela y Argentina llegaron a mantener una postura más crítica al respecto de los temas, principalmente en relación a los subsidios (agricultura), restricciones del mercado (jugo de naranja y acero), producción intelectual y patentes de medicinas, entre otros.

Además, las propuestas tornan las diferencias entre los países desarrollados y los poco desarrollados más evidentes, y hacen que la realidad sea parámetro para la identificación de las distorsiones asociadas a las facilidades para la apertura del mercado y las leyes de pro-

tección en varias áreas. Por otro lado, no podemos olvidarnos que las directrices del ALCA siguen la lógica de las transformaciones mundiales como la globalización y la consolidación de la hegemonía estadounidense en el hemisferio, o sea, los conflictos en el proyecto de integración de las Américas son semejantes a los enfrentados en otras organizaciones, como por ejemplo la OMC.

Así, debemos tomar en cuenta que los cambios ocurridos en el escenario mundial, la implantación de bloques regionales como el MERCOSUR, la Unión Europea y el TLCAN, y las crisis económicas en EE.UU., fueron responsables por despertar la atención del gobierno estadounidense sobre América Latina. Hasta entonces, las preocupaciones estaban dirigidas a la lucha contra la “amenaza comunista” y tenían solamente apoyos estratégicos como acceso a fondos especiales y envío de “fuerzas de paz”.

Ante eso es posible observar que la estructura ofrecida por los borradores actuales del ALCA no representa ningún avance para los países menos desarrollados de América Latina. Por el contrario, solamente favorece a los capitales internacionales, principalmente el estadounidense. Además, la experiencia del TLCAN demuestra los “vicios” de las negociaciones que son apoyadas en una estructura superada, como algunos acuerdos de la OMC o el AMI.

Para que el ALCA sea un sinónimo de desarrollo y de promoción de la igualdad de los países miembros en el escenario mundial, es necesario que el proyecto tenga como directriz puntos como la transferencia de tecnologías, líneas o fondos especiales de financiamiento, y una distinción respecto de los límites y características de cada participante, principalmente las naciones con menos desarrollo.

Solamente con reglas claras respecto a las diferencias estructurales de cada país miembro será posible un “plan de integración”. Sin embargo, la propuesta actual no tiene como objetivo central la “integración” regional, sino la “incorporación” de las áreas y mercados emergentes en la logística económica estadounidense.



## BIBLIOGRAFÍA

- Alianza Para un Comercio Responsable 2001 *America's plan for the Americas. A Critical Analysis of the U.S. Negotiating Positions on the FTAA*.
- Alianza Social Continental 2003 *Alternativa para las Américas. Borrador para discusión N° 4*.
- Alianza Social Continental 2001 *El Proyecto del ALCA y los Derechos de los Inversionistas, "un TLCAN Plus". Un Análisis del Borrador del Capítulo de Inversiones del ALCA*.
- Arroyo Picard, Alberto 2000 *El TLCAN: objetivos y resultados 7 años después* (México: Red Mexicana de Acción contra el Libre Comercio).
- Bobbio, Norberto 2001 (1994) *Direita e esquerda-razões e significados de uma distinção política* (São Paulo: Unesp).
- Bush, George 1990 Texto del 27 de junio de 1990, dado a conocer como la *Iniciativa para las Américas* (Washington, Estados Unidos).
- Chomsky, Noam 1997 (1994) *Pocos Prósperos, Muchos Descontentos* (México: Siglo Veintiuno).
- Departamento de Comercio de los EE.UU. 2001 *Public summary of US position*.
- Dussel Peter, Enrique 2000 *El TLC y el desempeño de la economía en México* (México: CEPAL).
- Estay, Jaime 2001 "El ALCA, la integración latinoamericana y los retos para una inserción mundial alternativa" en *Realidad Económica* (Buenos Aires: Instituto Argentino para el Desarrollo Económico) N° 178, febrero-marzo de 2001.
- Estay, Jaime 2002 "ALCA: el paraíso de los inversionistas" en Revista *Chiapas* (México) N° 14. En <http://www.ezln.org/revistachiapas/No14/ch14estay.html>, acceso en enero de 2005.
- Fuentes, Carlos 2000 (1992) *El espejo enterrado* (México DF: Taurus).
- Jefes de Estado y de Gobierno 1994 *Declaraciones finales de la reunión de Miami de la Primera Cumbre de las Américas*.
- Jefes de Estado y de Gobierno 1998 *Declaraciones finales de las reuniones de Santiago de la Segunda Cumbre de las Américas*.
- Jefes de Estado y de Gobierno 2001 *Declaraciones finales de las reuniones de Québec de la Tercera Cumbre de las Américas*.
- Moraes, Reginaldo 2001 *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?* (São Paulo: Senac).
- Morse, Richard McGee 2000 *O espelho de próspero: cultura e idéias nas américas* (São Paulo: Companhia das Letras).
- Organización Mundial de Comercio 1995 *Acuerdos de Marrakesh*.
- Organización Mundial de Comercio 2001 *Con el comercio hacia el futuro* (Ginebra).

OXFAM 2002 “Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza (Resumen ejecutivo)” en Revista *Aportes* (México: BUAP) N° 21, septiembre-diciembre.

Sánchez Daza, Germán 2002 “Los derechos de propiedad intelectual en el ALCA”, en Revista *Aportes* (México) N° 24, BUAP, Septiembre-diciembre.

Secretaría Administrativa del Área de Libre Comercio de las Américas 2003 *Área de Libre Comercio de las Américas. Tercer Borrador del Acuerdo.*

Secretaría de Economía de México 2002 *TLCAN, Resumen.*

LUCIANA GHIOTTO\*

## EL ALCA, UN FRUTO DE LA RELACIÓN CAPITAL-TRABAJO

### INTRODUCCIÓN

Las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) comenzaron en 1994 siendo parte de lo que se dio a conocer como la “Iniciativa para las Américas” de EE.UU. Esta política forma parte de una modalidad instalada ya a nivel planetario, que es la de la firma de tratados de libre comercio tanto bilaterales como multilaterales. El ALCA se constituyó así con la idea de consolidar un área de libre circulación de bienes, servicios, mercancías e inversiones desde Alaska a Tierra del Fuego, atravesando 34 países americanos (excepto Cuba).

Hoy, a diez años de comenzado el proyecto, ya han pasado por las Comisiones de Negociaciones Comerciales (CNC) y por las Cumbres de Ministros y de Presidentes tres borradores del ALCA. El

\* Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Centro Cultural de la Cooperación y FISYP. Miembro de ATTAC Argentina y de la Autoconvocatoria No al ALCA en Buenos Aires.

último, logrado tras la reunión ministerial de Miami en noviembre de 2003, sigue manteniendo gran parte de los artículos entre corchetes, lo cual significa que aún no hay acuerdo entre las partes negociadoras. Tras la reunión de Miami y las de Puebla de febrero de 2004, EE.UU. creó nuevas estrategias para avanzar en las negociaciones, generando ideas tales como el “ALCA-light” o el “ALCA en dos niveles”. Sin embargo, a principios del 2005 el proceso está aparentemente estancado, y es probable que en caso de que se firme el acuerdo con todos los países americanos éste esté vacío, sea un “esqueleto sin carne”. Luego EE.UU. avanzaría con tratados más profundos de manera bilateral o multilateral, tal como los que ya ha firmado con los países centroamericanos a través del Acuerdo de Libre Comercio de América Central (CAFTA), que aún se encuentra en proceso de ratificación por los congresos miembros, o el tratado de libre comercio que quiere firmar con los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Tras analizar este recorrido de diez años podemos intentar dar respuestas a algunas preguntas que guiaron las investigaciones durante el decenio: ¿es el ALCA sólo un área de libre *comercio*? Si así lo fuera, ¿por qué se incluye un capítulo sobre inversiones de capitales, el control de las telecomunicaciones o la circulación de personas? ¿Estamos ante un proyecto de embestida del capital frente al poder del trabajo? ¿Es posible hablar de una integración continental cuyo denominador principal no sea el comercio?

Podemos acercar algunas claves a estas cuestiones si observamos los antecedentes con los que contamos y el contexto internacional al momento de mirar el ALCA. Sin duda, este es sólo uno de los proyectos con los que cuenta el gran capital transnacional para dar su pelea por disciplinar al trabajo. Sólo en los años noventa se firmaron más de 140 tratados de libre comercio, en su mayoría acuerdos sobre aranceles de intercambio de mercancías. En este sentido, la conformación del ALCA no puede ser entendida como un primer paso en el camino de la integración supranacional, como lo representa la Unión Europea. Por el contrario, el objetivo es sólo la conformación de estas áreas donde el capital encuentre las garantías necesarias para avanzar.

En este artículo vamos a abordar la embestida del gran capital transnacional (en este caso, del que tiene base en EE.UU.) y las garantías que se le ofrecen a este en el ALCA. A su vez trataremos de aproximarnos a las consecuencias que esta nueva libertad del capital tiene sobre los trabajadores del continente americano, y además sobre los estados, que son los que llevan adelante la negociación. Se trata de un

movimiento doble, dialéctico. Frente al avance del capital, se produce un retroceso del trabajo. Esto es lo que se denomina lucha de clases. Así, veremos las posibilidades que se le dan al capital para desplazarse libremente de país en país, mientras que se restringe la movilidad del trabajo. Para ello revisaremos el capítulo de Inversiones del ALCA, en donde se establece la mayor parte de las garantías que se le dan al capital, y desde donde se puede decir que el ALCA no es un mero tratado de *libre comercio*. Por otro lado, y para intentar ver que las restricciones al trabajo son parte de una estrategia global del capital, abordaremos la temática haciendo un estudio del Capítulo VII del ALCA sobre “Disposiciones Laborales y procedimientos relativos al incumplimiento de disposiciones medioambientales y laborales”, comparándolo con los Anexos de “Entrada temporal de hombres de negocios” en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y en el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI).

## EL CONTEXTO DE SURGIMIENTO DEL ALCA

La década de los noventa vio nacer el proyecto del ALCA, así como a gran parte de los tratados de libre comercio. ¿Pero cuáles eran las características que presentaba el escenario internacional al inicio de la década?

Claramente, el reordenamiento mundial de los noventa no se da solamente tras la caída del Muro de Berlín y el derrumbe de la Unión Soviética. Por un lado hay que comprender el contexto que se abre en torno de la crisis del petróleo en 1973. La nueva fuerza del capital por sobre el trabajo se ve plasmada en el fin de los estados benefactores keynesianos de la posguerra, que habían consistido en un *pacto* entre el capital y el trabajo, es decir, entre empresarios y sindicatos. En este acuerdo ambos cedían algo, y el resultado era la continuidad del sistema. Los empresarios aceptaban dar una parte de su ganancia (es decir, aceptaban ganar menos, pero no estaba en cuestión el hecho de obtener una ganancia) a través de permitir el aumento del pago de impuestos, pero sólo como forma de mantener el sistema capitalista de producción. Los trabajadores logran entonces un estado de bienestar que les brinda servicios básicos y garantiza sus derechos dentro del liberalismo político y los derechos de ciudadanía. Con esto, la lucha de estos trabajadores deja de ser una lucha por obtener los medios de producción, y es reencausada en cambio hacia

los canales institucionales del estado, que transforman esas demandas en políticas públicas.

Sin embargo, este pacto se fue quebrando en los setenta. Por un lado, a causa de los avances tecnológicos que permitieron al capital obtener una enorme movilidad y recorrer el mundo en segundos. El capital encontró una nueva forma para consagrar su nueva hegemonía, convirtiéndose en *financiero especulativo*. Al evadir las fronteras estatales dejó sin posibilidades de escape al trabajo, atrapado dentro del territorio nacional. Esa diferencia va a marcar toda la política internacional en las décadas siguientes, y va a ser abordada con mayor profundidad posteriormente en este trabajo.

Por otro lado, el poder logrado por los sindicatos durante el keynesianismo provocó un quiebre en el consenso del capital en un momento de estancamiento de la tasa de ganancia. En palabras de John Holloway: “Las presiones contra el viejo patrón keynesiano de relaciones sociales aumentaban por todos lados. La caída de las ganancias y el ascenso del descontento social hicieron mofa de la pretensión keynesiana de poder conciliar los conflictos sociales y asegurar el desarrollo armonioso del capitalismo” (Holloway, 2003: 98). Colaboraron en este camino las grandes protestas sociales de fines de los años sesenta que ponían en cuestión el sistema fordista de producción y las relaciones sociales capitalistas, como el Mayo Francés y la Primavera de Praga.

Sin embargo, la Caída del Muro de Berlín y el desplome de la URSS sí van a marcar una diferencia importante en lo que respecta al escenario interestatal. El final de la Guerra Fría significó la desarticulación del viejo orden mundial bipolar que mantenía el equilibrio entre EE.UU. y la URSS. Este cambio provocó el inmediato lanzamiento de EE.UU. a única superpotencia mundial, pero dentro de lo que Samuel Huntington llamó *unimultipolaridad*. Esto significa que la supremacía norteamericana en el ámbito económico-tecnológico no puede traducirse en una incontrastable hegemonía mundial (Jaguaribe, 2001). A causa de restricciones tanto internas como internacionales, EE.UU. no puede imponerse en todos los ámbitos como superpotencia unilateral, y esto le obliga a llevar a cabo negociaciones constantes con las otras potencias, especialmente la Unión Europea y Japón.

A su vez, la nueva fase del capitalismo mundial ha consagrado el poder del capital financiero junto con el de las corporaciones transnacionales. La revolución tecnológica permitió la total liberalización de los sistemas bancarios, la aparición de países bajo el status de

paraísos fiscales y el avance del sistema toyotista de producción. Se conformó así un escenario de economía a escala planetaria controlada por los flujos de capitales orientados a la inversión bursátil y la ganancia a corto plazo.

Esta globalización capitalista conlleva a su vez una lógica que aparece como contradictoria, que es la de conformación de bloques regionales. Estos bloques de estados, cuyo ejemplo típico es la Unión Europea, sirven de adaptación de los capitales regionales al nuevo contexto de interconexión e interdependencia de las economías. Y la competencia entre los mismos capitales por acaparar mercados nunca cesa. Las escaladas coloniales impulsadas por los países de la metrópoli durante el siglo XIX fueron parte del ciclo de extracción de materia prima y colocación de manufacturas necesarias para la expansión del capitalismo.

Hoy, la competencia interimperialista lleva a una adaptación diferente. El proceso colonial ya no se estaría dando sólo por la intervención directa (a través de tropas militares y de grupos diplomáticos) en los territorios de la periferia como forma de garantizar el intercambio y la división del trabajo mundial vigente, sino que toma la forma de negociación y firma de tratados de libre comercio (bilaterales o multilaterales) entre las potencias centrales y los países “en vías de desarrollo”. Según el economista Enrique Arceo, mediante estos los países atrasados se especializan en la dotación de recursos naturales y reciben a cambio los productos manufacturados. Se recrea así el pacto colonial decimonónico (Arceo, 2001). Sin embargo, como ya marcamos, en los noventa esta relación se ve ampliada, al incorporarse a los tratados las garantías que cada estado nacional debe ofrecer a los inversores. Un ejemplo son los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI), en los cuales los países que firman se garantizan mutuamente facilidades para los capitales provenientes de la contraparte. Como marca Jaime Estay, la mayor parte de estos tratados han sido firmados al menos por un país atrasado, “lo que se explica porque es a esos países a los que con mayor fuerza se les exigen compromisos respecto del tratamiento del capital extranjero”. Utilizando datos de la UNCTAD de 2000, Jaime Estay muestra que mientras en los años cincuenta existía sólo un TBI, hacia los noventa ya había 1.857, de los cuales 1.472 fueron firmados durante esa década (Estay, 2002a).

Es en ese contexto de lucha entre los países y los bloques imperiales por acaparar mercados en un contexto de recesión mundial que se comprende la conformación de bloques regionales y el impresio-

nante aumento en la cantidad de tratados de libre comercio. A su vez, se entiende así la necesidad de regular ese comercio mundial a través de la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, tras años de negociación en el marco del Acuerdo General sobre Comercio y Tarifas (GATT). Para firmar estos tratados los estados negocian entre sí las cláusulas y artículos, pero son las empresas, a través del lobby, las que imponen sus condiciones y garantizan el mayor sometimiento del trabajo.

#### EL TRATADO DEL ALCA Y LAS GARANTÍAS A LOS CAPITALES

Al abordar la lectura de los capítulos del ALCA se puede ver un patrón en lo que respecta a la orientación de sus disposiciones, es decir, se entienden claramente los motivos por los cuales las negociaciones se mantuvieron a oscuras, escondidas de la luz pública, durante los primeros siete años. Sólo en el 2001 se dio a conocer el primer borrador de negociación, cuando la presión popular fue demasiado fuerte (principalmente por parte de las ONG y sindicatos norteamericanos como la AFL-CIO, agrupados en tres coaliciones anti-libre comercio) y ya no se podía mantener el “secreto de Estado” sobre este tema (tal como señaló el canciller argentino Adalberto Rodríguez Giavarini en 2001).

¿A qué me refiero con este patrón que guía el borrador de negociación del ALCA? A que, más allá de los miles de corchetes que marcan una falta de acuerdo entre las partes, el espíritu del Tratado es evidente: está hecho a la medida de las empresas transnacionales, y especialmente las norteamericanas. Tras la caída del Muro de Berlín y luego de gritarse por todos los confines del planeta que finalmente el capitalismo había vencido, vemos que este tipo de tratados viene a coronar el *pensamiento único*. Ese pensamiento que plantea el fin de las ideologías, el fin de la Historia, y otros fines igualmente poco felices. Pero es claro que estas ideas, si las miramos desde la óptica de la relación entre capital y trabajo, representan una forma de embestida del capital, un intento de desarticular al trabajo, vaciarlo, quitarle identidad y posibilidad de convertirse en sujeto de cambio.

En este proceso de embate, tanto el ALCA como los otros tratados de libre comercio le sirven al capital perfectamente para sus propósitos. En las páginas del ALCA se consagran los derechos del capital por sobre los de los trabajadores, y por sobre los de los estados. Es interesante ver que sin embargo son estos estados los que negocian y



aceptan una quita de sus capacidades y una mutilación de sus soberanías. Y esto se debe en parte al rol que juegan en la división internacional del trabajo los estados latinoamericanos. Intentan a partir de esta estrategia (el sometimiento al poder del capital) atraer a sus propios territorios nacionales parte de ese capital que circula por el globo. Y en esta estrategia adaptan sus políticas nacionales a los deseos de ese capital que le da forma.

Como ya explicamos, impulsado por los “avances tecnológicos” de los años setenta y ochenta, el capital encuentra en la completa movilidad su razón de ser<sup>1</sup>. De esta forma se opera en las bolsas las veinticuatro horas del día y las transacciones financieras se realizan en cuestión de segundos. A su vez, el movimiento de capitales a nivel mundial comienza a ser mayor que el movimiento real de la economía, expresado en los niveles de comercio de bienes. En palabras de Carlos Vilas, “se calcula que en la segunda mitad de la década de 1990, el valor de las transacciones financieras del mundo era tres veces mayor que el valor de la producción mundial de bienes y servicios no financieros, casi treinta veces mayor que el valor del comercio mundial” (Vilas, 2002). Esta separación de la economía real respecto de la financiera es de vital importancia para entender la lógica de las empresas transnacionales a la hora de apoyar tratados tales como el AMI, o cuando ejercen presión sobre los gobiernos a través del lobby para que se incluya en la OMC un apartado sobre inversiones.

Los estados *parecen* estar con las manos atadas frente al capital. En esta visión cabría preguntarnos por qué los gobiernos aceptan negociar y firmar este tipo de tratados, donde quedan a la merced de los capitalistas, ofreciendo cada vez mejores condiciones para localizar parte de esas inversiones en su territorio.

Sin embargo, aquí entendemos al estado como una relación social, como un elemento co-constitutivo de la relación de clases, como aquel encargado de ver que las relaciones sociales de producción vigentes se mantengan en el tiempo. Siguiendo este enfoque, la postura de los estados puede dejar de verse como de sumisión al capital. Para ello hay que tener en cuenta que no podemos tomar al estado como un ente separado de esas relaciones sociales que le dan naci-

---

1 Cuando hablamos de la completa movilidad del capital, no se quiere decir que este en ningún momento se particularice. Esta objetivación se hace visible en las maquinarias o en los mismos avances tecnológicos a través de los cuales somete al trabajo. En esta lógica, el ALCA y los tratados de libre comercio también podrían ser entendidos como momentos de particularización del capital mundial.

miento<sup>2</sup>. Sólo entendiendo la separación que se da entre economía y política en la sociedad capitalista podemos comprender que el estado es quien debe velar porque esa misma separación se mantenga, ya que es su naturaleza en tanto momento político. Entonces, quedan *como si* estuviesen separados, por un lado, la explotación del trabajador y la extracción de plusvalía en el momento mismo de la producción (esfera económica), y el momento de la igualdad y libertad política, que nos toma como *ciudadanos*, que es el reino del estado, quien posee ahora el monopolio de la coerción política. El capitalista no es quien debe encargarse de disciplinar a la clase trabajadora más que en el momento de la producción misma (como por ejemplo a través de la introducción de nuevas técnicas y maquinarias). Es el estado quien pasa a ser el centro de la coerción física y del mantenimiento de la escisión entre las dos esferas. Sin esa división, el estado no existiría.

Los estados entonces disponen esas relaciones de clase en un territorio dado. Y deben competir por atraer el capital a los mismos, como forma de mantener las relaciones sociales capitalistas, de producirlas y reproducirlas constantemente. En este sentido de la lucha entre los estados es en el que se comprende al ALCA. Los estados latinoamericanos, que se han adaptado en su mayoría como exportadores de materia prima a la división social del trabajo, pugnan entre sí para atraer este capital norteamericano<sup>3</sup>, bajo las condiciones que sea. Por otro lado, los gobiernos de EE.UU. hacen su cruzada en busca de garantizar nuevos mercados para la colocación de su producción manufacturera en constante competencia con los otros actores adaptados de la misma forma al contexto mundial: la Unión Europea y los países del Sudeste asiático, encabezados por Japón.

Como señala Jaime Estay, a partir de los ochenta la competencia interestatal por atraer al capital financiero global, que en los territorios adopta la forma de Inversión Extranjera Directa (IED), se ve reflejada en la desaparición de las mínimas regulaciones estatales que hacían de estas IED algo valioso para el desarrollo nacional. Por el

---

2 En palabras de Hegel, esta separación no es casual: "El entendimiento *reflexivo* se apoderó de la filosofía. Conviene saber con exactitud lo que significa esta expresión, que se emplea corrientemente como palabra de hondo sentido. Hay que entenderlo generalmente como el entendimiento que abstrae y por lo tanto separa y que insiste en sus separaciones" (Hegel, 1968: 43).

3 Según Jaime Estay, los capitales por los que van a competir los estados latinoamericanos son sin duda los norteamericanos, dado que representan entre el 70% y el 85% de los flujos de inversión a nivel hemisférico.

contrario, con la mayor liberalización esos capitales no rinden cuentas a los estados, y hacen lo que marca su naturaleza: buscar el mayor beneficio con el menor costo posible. Y el ALCA provee de estas ventajas a esos capitales. En la letra del Tratado se puede hacer un seguimiento de todas las facilidades que se planea otorgar a los inversores norteamericanos frente a unos estados nacionales con escaso margen de maniobra y poblaciones locales sin posibilidad de cruzar libremente las fronteras nacionales<sup>4</sup>. Así es como podemos observar un avance frontal del capital por sobre el trabajo, de los dueños del capital por sobre los expropiados de los medios de producción.

En pos de conseguir este objetivo es que se ve la necesidad de liberalizar en profundidad las economías de los países americanos, garantizando por medio del Tratado que las empresas puedan tener total libertad de circulación. Pero esta tendencia se ve profundizada en las garantías legales que se les dan a las empresas. Estas pueden demandar a los estados a través de mecanismos establecidos, en su mayor parte, en tribunales altamente influenciados por EE.UU. Este es el caso del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), que fue creado en 1966 con sede en Washington dentro de la esfera del grupo del Banco Mundial (BM), aunque es una organización autónoma. Su objetivo era convertirse en un centro de tribunales arbitrales para resolver cuestiones de contratos privados sobre inversiones. Pero al ser un tribunal mundial, esto aparta las causas de los tribunales de cada país, exponiendo a los estados a arbitrios internacionales que luego deben ser acatados.

Es por ello que el ALCA es mucho más que un simple tratado de libre comercio. Nos encontramos frente a un acuerdo que excede al intercambio de mercancías. Se plantean aquí los derechos de propiedad intelectual, las compras gubernamentales, los servicios, las telecomunicaciones y, claro, las inversiones. El ALCA es un acuerdo multifuncional a los propósitos de la total liberalización y desregulación del capital.

---

4 Los estados siempre han buscado atraer a sus territorios el capital productivo por sobre el financiero, ya que para los mismos garantizar las relaciones de clase significa asegurar la reproducción tanto del capital como del trabajo. El capital que se invierte en la producción permite que los capitalistas obtengan su ganancia, pero también que los trabajadores reproduzcan sus condiciones de vida. En cambio, el capital financiero especulativo, al tener un enorme grado de volatilidad, no favorece la reproducción de las condiciones de vida al interior del territorio, por lo cual algunos autores, como Mabel Thwaites Rey y José Castillo, plantean que el capital, con su lógica financiera, está cercenando la base de poder que posee el estado para poder garantizar esas relaciones de clase que le permiten al mismo capital existir.

Esta conclusión muestra que los estados siguen siendo útiles, frente a las teorías que plantean que tienen decretada su sentencia de muerte. En la estrategia del ALCA seguimos viendo la importancia que tiene para el capital la existencia de estos estados que van a negociar en su nombre la libre entrada y salida de aquellos territorios, en donde además se garantiza que no pueda salir la mano de obra. Un ejemplo interesante para ver la vigencia de los estados está en la carta que firmaron 29 mega-compañías norteamericanas (desde petroquímicas hasta farmacéuticas) en abril de 2001 dirigida a los funcionarios de más alto rango de EE.UU., mediante la cual dejaban en claro su apoyo a que las cláusulas del ALCA tuvieran como modelo el TLCAN<sup>5</sup>. ¿Quién era el destinatario de esta exigencia? ¿La Organización de las Naciones Unidas (ONU)? No, el estado norteamericano, en cuyo territorio se concentran la mitad de las 500 empresas más fuertes del mundo, y catorce de las primeras veinte marcas (Boron, 2002). Las corporaciones norteamericanas le reclaman a EE.UU., así como las alemanas lo harán al estado alemán, etcétera. Los estados nacionales se convierten así en vehículos de las relaciones de clase vigentes en cada momento.

En el ALCA se retoman los contenidos ya firmados en el TLCAN, así como los discutidos en la OMC y en el fallido AMI. El énfasis está puesto en la facilidad otorgada a los capitales y las garantías a los inversionistas. Una vez firmado, el ALCA presiona, por un lado, con sus artículos favoreciendo la entrada de capitales y las rápidas transferencias, en especial en el tema de inversiones. Por otro, presiona el FMI, garantizando la extracción de recursos y marcando las pautas del manual de la “buena conducta financiera internacional”. De esta forma se cercena la posibilidad de un desarrollo de los mercados internos de los estados miembros, salvo EE.UU. y eventualmente Canadá. Los países latinoamericanos estarán al servicio del capital norteamericano, dificultados para buscar formas de apoyar a sus productores locales a causa de las diversas exigencias que se encuentran en la letra del Tratado.

## EL ALCA NO ES “INTEGRACIÓN”

Es interesante tener en cuenta lo que se considera en la teoría como las categorías o los “pasos” en el camino de la integración<sup>6</sup>. Primero, la

---

5 Consultar el artículo de la Alianza Social Continental (2003).

6 Sigo los conceptos de integración planteados en el estudio del economista Julio Gambina (2001).

Zona de Libre Comercio, que representa un acuerdo arancelario entre las partes; luego, la Unión Aduanera, que representa un acuerdo entre esas partes sobre aranceles a ser cobrados a terceros países, es decir, un arancel externo común; en tercer lugar, el Mercado Común, que implica el avance en políticas macroeconómicas comunes, que incluso puede comprender una moneda común, y la conformación de instituciones comunes, que sin embargo son todavía intergubernamentales; y por último, la Integración o Unión, que implica, además de lo anterior, instituciones supranacionales.

En cuanto a los ejemplos, podemos decir que el ALCA y el TLCAN representan casos del primer tipo de integración, que solamente refieren a un acuerdo sobre aranceles de intercambio comercial. Sin embargo, podría aquí agregarse aquello que ya hemos explicado, que estos dos acuerdos en particular no sólo refieren al comercio de bienes, sino que agregan también problemáticas sobre inversión y circulación de capitales.

En el segundo paso, el de la Unión Aduanera, el MERCOSUR es un caso imperfecto, ya que aún no hay acuerdo total, no sólo sobre aranceles a terceros países, sino que hay desavenencias incluso sobre aranceles entre los países miembros (un ejemplo reciente es el caso que provocó asperezas en lo que respecta a las exportaciones brasileñas de productos de línea blanca hacia Argentina en agosto de 2004).

La tercera y la cuarta etapa, Mercado Común y Unión, encuentran un ejemplo claro en el proceso europeo, que primero se consolidó en Comunidad Económica Europea, y luego a partir del Tratado de Maastricht de 1992 se conformó en la Unión Europea, donde tomaron más fuerza las instituciones supranacionales generadas en la década de los sesenta. Se avanzó en políticas comunitarias como en la libre circulación de personas por los países miembros, además de la libre circulación de bienes, servicios e inversiones.

No hay dudas de que el ALCA no es ni pretende ser una Unión entre los países americanos. Se habla en el Preámbulo del Tercer Borrador de “integración económica”, de “liberalización comercial”, de “apertura de mercados”, pero nada se dice de creación de instituciones comunes ni de políticas macroeconómicas coordinadas. En otras palabras, sólo se pretende garantizar la libre circulación de mercancías y servicios, pero no hay intención de que las personas circulen libremente. Estas disposiciones serán abordadas en los siguientes apartados.

## LAS CONSECUENCIAS DEL TLCAN

Para evaluar los probables efectos que el ALCA tendría sobre los países americanos, puede resultar útil hacer un análisis de las consecuencias del TLCAN, firmado en 1994, sobre los países del Norte del continente<sup>7</sup>.

Primero cabe señalar algunos aspectos básicos del TLCAN. Se trata del primer tratado de libre comercio donde se avanza, además de en las tarifas aduaneras para el intercambio de bienes, en el área de inversiones. Porque el TLCAN parece ser en realidad un tratado sobre inversiones y no de comercio: contiene 900 páginas de reglas que deben encajar en las tres economías (sin mirar las diferencias en los tamaños y las capacidades), para lo cual cada nación debió conformar sus leyes domésticas<sup>8</sup>.

Desde su implementación, los defensores del Acuerdo han expuesto cifras macroeconómicas que se supone muestran los beneficios del mismo para los tres países. Entre las promesas estaba el mejoramiento de las condiciones medioambientales, como también el crecimiento de los niveles de empleo.

Pero el TLCAN sólo promovió nuevos incentivos para deslocalizar (*offshore*) la producción. Esos “inversores extranjeros” que promete (y promueve) el Tratado son en realidad las mismas empresas norteamericanas relocalizando su producción en México, donde los niveles de salarios son mucho menores. Analicemos este caso por caso.

En México se observó un aumento de la inversión directa de las empresas norteamericanas a largo plazo; creció el número de empleos en las fábricas que producen para la exportación (maquilas), especialmente en la zona fronteriza con EE.UU., y aumentaron las exportaciones mexicanas hacia este país. Por otro lado, se suponía que el objetivo era lograr el crecimiento económico estable y sostenido. Sin embargo, mirando los datos de cerca, vemos que los resultados han sido bastante contrarios a los estipulados por aquellos defensores: este país ha tenido que enfrentar la caída de los salarios, con una baja del salario mínimo, aun en un escenario de aumento de la productividad; crecieron la volatilidad financiera y las especulaciones en la

---

7 Basado en los datos del estudio de Sarah Anderson (2001); también en el texto de Mtro. Alberto Arroyo (2000).

8 Extraído del documento de la ONG norteamericana *Public Citizen* (2004).

bolsa a corto plazo; aumentaron los problemas ambientales; y se incrementó la pobreza en un 8%.

Por otra parte, el crecimiento sostenido y con buenos empleos no se logró. Como señala Arroyo Piccard, el propósito era fortalecer el sector exportador, lo cual se logró, pero no se cumplió de todas formas el objetivo del crecimiento económico. Indudablemente se exteriorizó la economía y se consiguió un fuerte aumento de las exportaciones de manufacturas (a través de la instalación de maquilas). Sin embargo, las exportaciones crecen pero disminuye en ellas el contenido nacional, por lo que al crecer no arrastran tras de sí al resto de la economía, y pierden conexión con las cadenas productivas nacionales. Además, se atrae inversión extranjera pero la mayor parte de la misma va a la compra de empresas ya existentes y no a la generación de nuevas. A su vez, esta no se afirma en los sectores productivos, sino que apunta a la especulación a través de la compra de bonos.

En lo que respecta al nivel de empleo, Arroyo Piccard remarca que sin duda las maquilas han generado empleo, pero este significa sólo el 3,2% de la Población Económicamente Activa para el año 2000 (Arroyo, 2000). El problema está en la propia estructura de las maquilas, en las cuales las manufacturas (por ejemplo textiles) son fabricadas en México, pero los insumos son importados, así como las maquinarias. De esta forma, a medida que más se exporta, más se importa. En otras palabras, se trata de una producción alejada del resto de la economía mexicana, que responde a la necesidad de deslocalización del capital frente a los empleos mejor pagados en EE.UU.

Es decir, con el TLCAN en México se liberalizó y desreguló la economía<sup>9</sup>, pero no se lograron todos los beneficios sociales que prometía el Preámbulo del Tratado. Las garantías que el capital exigía fueron brindadas por el estado mexicano. Sin embargo, el TLCAN demuestra que la lógica del capital no es hoy la inversión en la producción en los países no desarrollados, sino la búsqueda del beneficio que dan las protecciones que estos estados ofrecen para poder atraerlos (como altas tasas de interés, entre otros instrumentos) y de esa forma vincularse directamente con la especulación, generando fuertes tasas de ganancias en el corto plazo, y transfiriendo las mismas a las casas matrices en los países desarrollados, en este caso, en EE.UU.

---

9 De todas maneras, Arroyo Piccard (2000) sostiene la hipótesis de que el TLCAN sería la formalización jurídica en 1994 de un proceso de políticas neoliberales comenzado en México en 1982.

En cuanto a Canadá, tras la presión en pos de aumentar la competitividad producida por el TLCAN, el país ha reducido drásticamente la proporción de programas sociales, de tal forma que en el 2000 sólo el 36% de los desempleados y desempleadas eran protegidos por un seguro social. A su vez, Canadá se vio afectado por una de las características básicas del TLCAN, la de permitir, según el Capítulo 11, que los inversionistas privados demanden a un estado miembro y le exijan compensaciones cuando estos incumplan cualquiera de las obligaciones estipuladas en el Tratado. En este sentido, Canadá debió afrontar en 1997 una demanda de la empresa Ethyl Corporation, y luego pagarle 13 millones de dólares en compensación por una ley del Parlamento canadiense que prohibía el uso del aditivo MMT en las gasolinas, que es perjudicial para la salud. El gobierno no sólo debió pagar, sino que tuvo que retirar la ley.

En el caso de EE.UU., una balanza comercial negativa con México marca una mayor cantidad de importaciones, lo que determina la pérdida de empleos. Esto se debe en mayor medida a que las empresas se mudaron de EE.UU. a México, por el menor costo de producción. Este beneficio se ve reflejado principalmente en el precio de la mano de obra, es decir, en los salarios, y además por una mayor flexibilidad en cuanto a las leyes laborales tras años de aplicación de políticas neoliberales. De esta manera se fuerza una menor sindicalización en las plantas industriales norteamericanas bajo la amenaza de cerrar e irse a producir a México<sup>10</sup>. En este sentido, la ONG norteamericana *Public Citizen* sostiene que desde la aplicación del TLCAN EE.UU. perdió tres millones de empleos en la industria manufacturera (representando uno de cada seis trabajos en ese sector).

Sin embargo, esta relocalización de la producción hacia México, tal como señalamos, no empujó los salarios al alza en este país. Por el contrario, los resultados negativos se ven expresados en datos contundentes. Un empleado mexicano ganaba en 1993 un 14,5% del sueldo de un obrero norteamericano del mismo sector; hacia 2001, la diferencia se había ampliado, ya que el mexicano pasó a percibir en comparación sólo el 11,5%. Esto significa que esa diferencia quedó en manos de los capitalistas, y no se vio reflejada en los salarios de los trabajadores.

El déficit de la balanza comercial implica que cada vez mayor cantidad de estadounidenses compran productos importados, lo cual

---

<sup>10</sup> Los datos sobre el análisis del caso norteamericano fueron extraídos del documento de *Public Citizen* (2004).



hace caer la tasa de empleo nacional. Según el Servicio de Investigaciones del Congreso, las importaciones de EE.UU. desde México crecieron un 229% entre 1993 y 2001, mientras que las exportaciones del primero hacia el segundo sólo crecieron un 144% en este período. Sin embargo, los números son engañosos. Una gran proporción de las exportaciones norteamericanas a México es de partes y componentes que son embarcados hacia México para su ensamblaje, nunca entran en la economía doméstica mexicana, pero regresan a EE.UU. para ser vendidos como bienes terminados. Estas exportaciones de *turistas industriales* representaban en 1999 más de un 60% de todas las exportaciones a México.

Pero el TLCAN ha proporcionado a los empresarios la más poderosa herramienta: la capacidad de amenazar con la relocalización de la producción en México frente a las protestas de los trabajadores. Un estudio de la Universidad de Cornell en EE.UU. investigó 400 casos de protestas sindicales en el sector de manufacturas, de las cuales el 68% organizó campañas en donde se amenazó con parar la producción fabril. En estos casos, el 18% de los empleadores advirtieron que moverían la producción a otro país, especialmente México, si el sindicato tenía éxito en su forma de lucha. El estudio también encontró que este tipo de amenazas de relocalización crecieron desde la firma del TLCAN, y que los sindicatos tuvieron una menor aceptación por parte de los trabajadores en las campañas de lucha cada vez que una amenaza de este tipo fue realizada (de un 38%), en comparación con los momentos en que no se planteó este desafío (de un 51%). A su vez, el nivel de obreros sindicalizados en el sector industrial sufrió una baja del 47% en el período de 1983 a 2000<sup>11</sup>.

## ANALIZANDO EL CAPÍTULO DE INVERSIONES DEL ALCA

Las garantías al capital quedan de manifiesto al ver la letra del tercer borrador del Tratado del ALCA que aún se encuentra en negociación. El Capítulo de Inversiones es el que más claramente muestra que el ALCA no es un mero Tratado sobre comercio. Analicemos los artículos más importantes del Capítulo.

Desde el primer artículo nos encontramos con nueve posibles definiciones de lo que se considera inversión. El acuerdo general entre dichas definiciones es que una inversión es todo tipo de bienes, dere-

---

11 Estudio de la Cornell University citado por el documento de *Public Citizen* (2004).

chos y activos de cualquier naturaleza adquiridos con recursos transferidos al territorio de una parte por inversionistas de otra parte, tales como la creación o adquisición de una empresa, acciones, bienes muebles e inmuebles, derechos de propiedad intelectual, licencias para la exploración y explotación de recursos naturales, etcétera. La diferencia real entre las nueve propuestas está en cómo entender a las inversiones especulativas. Varias plantean que no puede entenderse como inversión a los activos que no se vinculen a la actividad productiva. Es decir, estas transacciones no estarían entonces amparadas por el Capítulo de Inversiones. Pero este apartado se encuentra aún en negociación.

En el segundo artículo, referido al ámbito de aplicación, se explica que las partes pueden excluir de las disposiciones del acuerdo las inversiones en “ciertos sectores”, y se facilitará el proceso para las economías más pequeñas. A su vez, *no se impide* a los estados prestar servicios tales como ejecución de leyes, readaptación social, seguros de desempleo, salud y educación públicas, *cuando se desempeñan de manera no incompatible con las disposiciones del Capítulo*. Sin embargo, y aquí está lo interesante, se deja en claro que si un inversor de una parte presta servicios como los antes enumerados, las inversiones de ese inversionista estarán protegidas por las disposiciones del Capítulo.

Sobre trato nacional, se explicita que se les otorgará a los inversionistas de otra parte un trato no menos favorable que el que se le da a los nacionales. Por otro lado, en el artículo sobre trato justo y equitativo, queda asentado que cada parte otorgará a los inversionistas extranjeros un trato acorde con el derecho internacional, incluido un trato justo y equitativo (y en negociación, agrega “así como protección y seguridad plenas”, como la protección policíaca), y que no perjudicará su gestión, mantenimiento o goce a través de medidas injustificadas o discriminatorias.

El artículo 8 explica la aplicación extraterritorial de leyes en materia de inversión. Según este, ninguna de las partes puede adoptar medidas que impongan una obligación o responsabilidad a los inversionistas de otra parte o a sus inversiones. No hay obligaciones posibles sobre esos capitales, que mantienen así su total libertad de acción.

En cuanto a los requisitos de desempeño, al igual que el AMI y que el artículo 1.106 del TLCAN, ninguna parte podrá obligar a un inversionista a alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional, a otorgar preferencia a los bienes producidos en su

territorio, a relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones (balanza de pagos), a restringir las ventas en su territorio de los bienes o servicios que tal inversión produzca (relacionando dichas ventas al volumen o valor de las exportaciones o ganancias que generen las divisas), o a realizar transferencias de tecnología. Evidentemente, en este artículo los estados se comprometen a no hacer todo aquello que vuelve a una inversión deseable para el desarrollo económico nacional.

Por otro lado, en cuanto al personal clave, ninguna parte podrá exigir que una empresa de esa parte designe a individuos de alguna nacionalidad en particular para ocupar los cargos de dirección de la empresa. Esto se vincula además con el anexo de “Entrada Temporal de Hombres de Negocios”, que será analizado más adelante.

En el artículo 12, sobre las transferencias, se establece que cada parte permitirá a los inversores de la otra parte la libre transferencia de las inversiones y sus rentas. Estas se deben poder hacer sin demora en moneda libremente convertible. Dichas transferencias incluyen los aportes y ganancias de capital, los dividendos, los gastos técnicos, etcétera. Un estado puede impedir la transferencia en caso de quiebra, insolvencia o de infracciones penales, o si no en casos de insolvencias en la balanza de pagos (por ejemplo, en el caso de una corrida bancaria), que limiten temporalmente en forma *equitativa y no discriminatoria* las transferencias de acuerdo a lo internacionalmente aceptado. Con respecto a esto último, claramente se refiere a las normas dictadas por el FMI.

En el artículo sobre expropiación, se deja en claro que ninguna parte podrá expropiar ni nacionalizar una inversión de un inversionista de otra parte “mediante medidas equivalentes” a la expropiación o nacionalización (y en negociación, “salvo que sea por razones de orden público o interés social”). Esto incluye casi cualquier medida que adopte un estado sobre la propiedad del inversor. La indemnización debe ser equivalente al valor de mercado que tenga la inversión expropiada, y será pagada sin demora y en forma completamente liquidable y rápidamente transferible. A su vez, el inversor tiene derecho a que se realice una pronta revisión de su caso por parte de una autoridad judicial.

En la compensación por pérdidas se incluye a los inversores de una parte que sufran pérdidas en sus inversiones en el territorio de otra parte a consecuencia de guerra, conflicto armado, revuelta, estado de emergencia, insurrección o motín, “o situaciones equivalentes”.

Según la redacción del texto, esto puede incluir casi cualquier tipo de situación natural y/o social por la cual el inversor pueda requerir una compensación, ya que no se especifica qué casos particulares incluye. De esta manera se acaba el riesgo empresario para los inversores, y el estado pasa a ser el que garantiza cualquier tipo de pérdida.

A su vez, los artículos 18 y 19 establecen que las partes deben asumir un compromiso por el cual no se harán las leyes laborales y medioambientales nacionales menos estrictas con el fin de fomentar las inversiones. Pero no se establece la forma de evaluar si una determinada política de estado responde al deseo de atracción de una inversión en particular, o si es a través de una estrategia a largo plazo de cercenamiento de las leyes y garantías nacionales para la atracción de inversiones en general, tal como la aplicación de las recetas neoliberales del Consenso de Washington. Aquí se observa la vaguedad de ciertos artículos en los capítulos del ALCA.

En el final del Capítulo se encuentra el artículo de solución de controversias, que incluye la particularidad de que las empresas y/o inversores particulares puedan demandar al estado (en caso de pérdida por medidas tomadas por este) en tribunales arbitrales internacionales, tal como si se tratara de disputas entre estados. Esta modalidad ya fue aplicada en el TLCAN, y también se intentó incluirla en el AMI. Es por eso que en el ALCA lo importante al momento de ver la forma de solucionar las controversias no está en el Capítulo que lleva ese nombre, que reglamenta la forma de llevar adelante los casos de demandas *entre estados*, sino en la innovación de los tratados de libre comercio, que da el poder a las empresas de enfrentar de igual a igual a los estados nacionales. Esto se encuentra justamente en el Capítulo de inversiones.

Para ver la importancia en la lucha entre capital y trabajo que representa el Capítulo de inversiones del ALCA ya nos hemos aproximado por un lado al TLCAN, pero además podemos acercarnos al AMI. Este último es uno de los antecedentes más directos en cuanto a establecimiento de nuevos derechos para los inversores. Este Acuerdo Multilateral de Inversiones se negoció en secreto entre los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) desde 1995 hasta 1998, cuando las negociaciones debieron ser frenadas a causa, por un lado, de la oposición social tras haberse filtrado parte de lo negociado, y, por otro, por los mismos desacuerdos entre los estados que sustentaban en un principio la negociación. El objetivo principal era, por parte de las economías más pujantes del globo (EE.UU., la Unión Europea y Japón), abrir los mer-

cados mundiales que aún estaban protegidos por las regulaciones nacionales para sus productos e inversiones financieras. Esto no es casual. De un total de las 500 mayores multinacionales del mundo, 477 tienen su base en países de la OCDE (y ya aclaramos que de esas 500 casi la mitad está en EE.UU.). A su vez, estas están asociadas en grupos de presión tales como la Cámara Internacional de Comercio (CIC), el Consejo de Estados Unidos para el Comercio Internacional y la Mesa Redonda Europea de Industriales (ERT)<sup>12</sup>.

Un documento aprobado por la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de marzo de 1998 explicaba sobre el AMI que “de aprobarse, el tratado concederá derechos absolutos a las entidades mundiales más poderosas, las empresas transnacionales, e impondrá condiciones draconianas a los pueblos y los Estados. En efecto, el objeto del Acuerdo es organizar la transferencia de la soberanía desde los Estados a los inversionistas internacionales en todos los sectores, económico, social, cultural y político, socavando para siempre el principio de que toda la soberanía reside esencialmente en la nación” (OHCHR, 1998).

## DOS TIPOS DE CIUDADANÍA: TRABAJADORES VERSUS HOMBRES DE NEGOCIOS

Como hemos visto, el ALCA favorece a la libre movilidad del capital. Pero es en su intento continuo por disciplinar al trabajo que el capital propone iniciativas tales como los tratados de libre comercio, en donde el estado es quien negocia en su favor. Ya marcamos que no es intención del ALCA el conformar una “ciudadanía ALCA” en el sentido de la Unión Europea<sup>13</sup>, sino que uno de los requisitos para que estos tratados sean útiles al capital es justamente que la mano de obra no tenga movilidad. De esta forma, se fortalece la estrategia de la continua amenaza del capital de deslocalizar la producción tanto industrial como de servicios hacia aquellos países en los que la mano de obra es más barata.

Nuevamente el caso del TLCAN nos brindará datos sobre lo que sucedería una vez firmado el ALCA. En el caso de la frontera entre

---

12 Datos extraídos en octubre de 2004 de <<http://www.filosofia.net/materiales>>, artículos en el apartado sobre la OMC.

13 En el caso de la Unión Europea tampoco se puede hablar de una plena libre circulación de personas. El Acuerdo de Schengen de 1985 fue firmado por parte de los países de la UE con el objetivo de suprimir las fronteras entre esos países y mantener la seguridad y la libre circulación de personas. Sin embargo, todavía no todos los países lo han ratificado.

México y EE.UU., los operativos montados por el país angloparlante intentan ser lo suficientemente fuertes como para impedir que los trabajadores mexicanos entren en su territorio. En octubre de 1994 el Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos creó la Operación Guardián (*Operation Gatekeeper*) en la frontera con el estado mexicano de Tijuana, cuyo objetivo sería “asegurar y proteger la frontera de los Estados Unidos por medio de la prevención de entradas ilegales al país, y de la detección y arresto de las personas sin documentos migratorios, de los contrabandistas, y de toda persona que viole las leyes”. Este operativo representó una fuerte militarización de la frontera entre ambos países. A partir del mismo, se generaron otros operativos como el *Hold on the Lines* y el *Safeguard*. Son 9.500 los agentes norteamericanos que patrullan las fronteras, contando con la tecnología más avanzada. También se construyó un primer muro de 10 pies de altura que recorre 25 kilómetros, y luego otro que abarca 13 kilómetros más. Se calcula que en estas fronteras ya han muerto al menos 2.200 personas intentando cruzar<sup>14</sup>.

La intención de que los mexicanos no invadan el mercado laboral norteamericano no plantea dudas. La lógica de los tratados de libre comercio es restringir la circulación de personas, dejando al capital totalmente libre. Esto marca una política de disciplinamiento del trabajo por parte del gran capital norteamericano, que, libre de poner y sacar las inversiones de los territorios, promueve esas limitaciones al movimiento de los trabajadores. De esta forma, surte mayor efecto la amenaza de relocalizar la producción hacia países con menor grado de desarrollo. Esta amenaza constante, como ya vimos, consigue los efectos buscados entre los trabajadores norteamericanos, al reducir significativamente los niveles de conflictividad en el ámbito de la producción. Los grupos dominantes de EE.UU. se apoyan en este tipo de objetivos para exigir al gobierno las garantías a su movilidad, y obtienen a su vez las políticas de “seguridad fronteriza” que convienen para el caso, como las operaciones arriba mencionadas<sup>15</sup>.

---

14 Datos de la *Operation Gatekeeper* extraídos de <<http://www.peacebrigades.org/mexico>>

15 Es importante marcar que esta tendencia del capital a deslocalizar la producción no es sólo por parte de los capitales norteamericanos: sucede lo mismo con los capitales de origen europeo, que bajo la amenaza del *offshoring* han logrado aumentar la semana laboral de los trabajadores de las grandes empresas automotrices, como en el caso de la empresa alemana Daimler-Chrysler.

Sin embargo, la entrada de miles de mexicanos al mercado laboral estadounidense no resulta *completamente* incompatible, ya que esto ha servido a su vez para profundizar el disciplinamiento de los trabajadores norteamericanos: al ser en su gran mayoría indocumentados, los mexicanos deben trabajar en el territorio estadounidense en peores condiciones y sin aportes sociales. Esto empuja los salarios a la baja, ya que aumenta la competencia, ante la virtual amenaza para los norteamericanos de ser reemplazados por mano de obra más barata. De todas formas, está claro que esta práctica no debería generalizarse, y eso es lo que se intenta evitar con las operaciones fronterizas.

Los avances en telecomunicaciones e informática le permiten al capital mantener de forma constante su amenaza de *offshore* sobre el trabajo. Pero además, esos mismos desarrollos en las técnicas son también una forma de disciplinar al trabajo, ya que han servido para reemplazar mayor cantidad de mano de obra con maquinarias. Esto presiona nuevamente los salarios a la baja, lo cual nos hace ver que esos avances tecnológicos no son neutrales, sino que apuntan a este embate del capital sobre el trabajo.

Sin embargo, esta necesidad de mantener a los trabajadores dentro de los territorios se contrapone con la necesidad de que los hombres y mujeres que se encargan de llevar adelante los negocios de las empresas se muevan por las fronteras.

En el TLCAN, en su Capítulo XVI (dentro del marco de la Parte Quinta, sobre Inversión, Servicios y Asuntos Relacionados), artículo 1.601 de principios generales, se plantea que para las partes se “refleja la necesidad de garantizar la seguridad de las fronteras y de proteger la fuerza de trabajo nacional y el empleo permanente en sus respectivos territorios”. En el mismo sentido, en el ALCA en el Capítulo XVI, dentro del Capítulo de servicios, se encuentra el “Texto sobre entrada temporal de personas de negocios”, y su artículo primero sobre principios generales estipula que “las disposiciones reconocen la necesidad de garantizar la seguridad de las fronteras, particularmente en cuanto al ingreso, a través de los lugares autorizados para el tránsito migratorio, así como el derecho de proteger el trabajo de sus nacionales y el empleo permanente en sus territorios, de conformidad con su respectiva legislación nacional”.

En el ALCA se define *entrada temporal* como la entrada de una persona de una parte al territorio de otra parte sin la intención de establecer residencia permanente. A su vez, se explica que *persona de*

*negocios* es el ciudadano de una parte que participa en el comercio de bienes o prestación de servicios, o en actividades de inversión.

Se puede hacer un estudio comparado sobre tres de los tratados que forman parte de esta carrera por garantizar el libre comercio y la libre inversión. Tanto en el TLCAN como en el AMI y el ALCA, los textos marcan líneas similares en las cuales ninguna parte puede negarse a expedir un documento migratorio que autorice empleo a una persona siempre que esta pueda cumplir con ciertos requisitos:

- cumplir con las *exigencias migratorias* de la parte a la que se entra. En el caso de EE.UU., donde por motivos de *seguridad nacional* el nivel de alerta migratorio es cada vez más alto, se ha vuelto difícil cumplir con las normativas de visas requeridas (este requerimiento se encuentra también en el ALCA y en el AMI).
- comprobar que la entrada es *temporal*, y que la fuente principal de ingresos de la persona se encuentra en el territorio de la parte de procedencia (presente en los tres tratados); además, que no pretende ingresar en el mercado local de trabajo (en el ALCA).
- tener formación secundaria y/o universitaria. En el caso del TLCAN, que es el primero cronológicamente, la parte puede exigir títulos de formación específicos a la persona que ingrese a su territorio. Por ejemplo, tanto un agrónomo como un terapeuta recreacional deben presentar diplomas de grado de Licenciatura o *Baccalaureate*. En el ALCA se explicita que los cargos a ocuparse deben ser profesionales o con conocimientos técnicos especializados, o ser personal gerencial. También está en negociación una lista de requerimientos académicos específicos acorde con las profesiones. En el AMI se marca directamente que la persona que puede entrar al país debe ser empleado por la empresa o el inversor en calidad de “ejecutivo, gerente o especialista, y que sea esencial a la empresa”.

En el texto del TLCAN es interesante ver que existe el Apéndice 1.603.D.4, que es en especial sobre EE.UU. En él se plantea que, a partir de la vigencia del Tratado, “Estados Unidos aprobará anualmente, respecto de México, *hasta 5.500 solicitudes* iniciales de entrada temporal presentadas por personas de México que pretendan realizar actividades de negocios a nivel profesional.” Sin duda, esto muestra una tendencia contundente en lo que respecta a la entrada de personas a EE.UU. No sólo están las restricciones en cuanto a requerimientos migratorios y la prohibición de ingreso por motivos de “seguridad nacional”, sino que



EE.UU. también puede reservarse el derecho de emitir una cantidad determinada de visas de entrada a ciudadanos mexicanos en calidad de “hombres de negocios”. Lo interesante es ver que esto figura en la letra del Tratado. ¿Por qué no existe asimismo un Anexo de EE.UU. sobre la entrada de ciudadanos canadienses? La respuesta es evidente: no son los canadienses quienes masivamente van a intentar entrar al mercado laboral norteamericano, sino los mexicanos, que soportaban ya en 1995 un nivel de desempleo del 7%.

En cuanto a las disposiciones laborales en los tratados, el ALCA es el único que cuenta con un Capítulo especial sobre el tema. Ni el TLCAN ni el AMI las mencionan. En el caso del ALCA, se incluyó un capítulo sólo en el tercer borrador, que fue producto de la Cumbre Ministerial de Miami de noviembre de 2003. No había menciones anteriormente, por lo cual se puede ver que la inclusión del tema en el Tratado es a causa de las presiones de los sindicatos norteamericanos, como la AFL-CIO, la central más poderosa en ese país. Esta inclusión representa entonces un avance en lo que respecta a temas laborales, ya que incorpora una temática que había sido dejada de lado, así como la que respecta a las disposiciones medioambientales. El Capítulo séptimo del ALCA sobre “Disposiciones laborales y procedimientos relativos al incumplimiento de disposiciones ambientales y laborales” propone desde el comienzo dos opciones de texto. Por un lado, la primera es en extremo corta y plantea solamente que “el tema laboral no está contemplado en el mandato negociador del ALCA. Por lo tanto, no debe haber disposición alguna sobre este tema en el Acuerdo del ALCA”. A su vez, se aclara que “las cuestiones laborales no deberán ser invocadas como condicionamientos ni sometidas a disciplinas cuyo incumplimiento esté sujeto a restricciones o sanciones comerciales”. Esto deja en claro la opinión de aquellos países que están en contra de que se utilicen las disposiciones laborales como forma de imponer sanciones al comercio. Esto ocurriría en los casos en que no se cumplan los requerimientos del Tratado, como sucedería en los países más pobres, donde se hacen más notorias las malas condiciones de trabajo. La parte denunciante de aquella que no aplique las cláusulas laborales podría acusar de *dumping social* a esta, ya que al tener menores costos laborales, el producto seguramente tendrá menor valor en el mercado. Eso sería lo contrario de lo que sucede con los países que respetan dichas normas, porque los impuestos patronales, por ejemplo, se ven reflejados en el precio final de exportación.

Esta posición también podría ser esperada de EE.UU., ya que no incluir estas disposiciones podría fomentar menos restricciones a

la circulación de los capitales de ese origen. Sin embargo, aquí es donde se puede ver que la inclusión de este Capítulo representa un avance social, porque es justamente el gobierno de este país quien propone la segunda opción, en donde se incorporan los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En el primer artículo de esa segunda opción se explica que “las Partes reafirman sus obligaciones como miembros de la OIT y sus compromisos asumidos en virtud de la *Declaración de la OIT relativa a los Principios y derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998*. Cada Parte procurará asegurar que tales principios laborales y los derechos laborales internacionalmente reconocidos, establecidos en el Artículo 7.1 (Definiciones) de este Capítulo, sean reconocidos y protegidos por su legislación interna”.

Al hacer referencia a los convenios de 1998 de la OIT, se refiere al consenso internacional sobre cuatro puntos a ser respetados por los países en el ámbito laboral:

- Convenios 87 y 98: libertad de asociación, libertad sindical y reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.
- Convenios 29 y 105: eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.
- Convenio 138: abolición efectiva del trabajo infantil; y se incorpora el Convenio 182 sobre la prohibición de las *peores* formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación.
- Convenios 100 y 111: eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Sin embargo, a pesar de proponer este tipo de texto para el Capítulo, EE.UU. no tiene una política de defensa de los derechos de los trabajadores. Al contrario, en el caso de los convenios internacionales de la OIT, los gobiernos estadounidenses sólo han ratificado los Convenios 105 y 182 sobre la eliminación de las peores formas de trabajo infantil y el trabajo forzoso<sup>16</sup>. Pero los otros convenios no han sido aún ratificados por el Congreso de Representantes, lo cual quita credibilidad a su inclusión en el ALCA.

Pero esto es parte de la política exterior norteamericana, el negociar e incluso firmar tratados internacionales que luego no son ratificados por el Congreso. Sucedió también en los casos de los

---

16 Extraído de Control Ciudadano de Uruguay, <<http://www.socwatch.org.uy>>

Protocolos de Kyoto sobre medio ambiente y del Estatuto de Roma que fundó la Corte Penal Internacional. En este último caso se puso la firma presidencial en el Estatuto, pero luego no sólo no se ratificó, sino que el gobierno elevó una carta al Secretario General de la Organización de Naciones Unidas, Kofi Annan, para que retirara su firma del pliego. Ello fue acatado sin demasiado ruido por parte de la comunidad internacional.

Este tipo de políticas en donde no se compromete la legislación nacional norteamericana se ve además en los acuerdos sobre temas laborales firmados en el marco del TLCAN. En 1994 se firma el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) con el objetivo de regular las relaciones laborales. Por supuesto, el ACLAN no garantiza la libre movilidad de los trabajadores entre las fronteras. Ya hemos señalado el anexo dentro del TLCAN donde EE.UU. explica que sólo permitirá la entrada de 5.500 personas de negocios desde México, y mencionamos las operaciones fronterizas con México como la Operación Guardián. Teniendo en mente estos datos nos quedarán más claras las disposiciones de este Tratado, y también su verdadera utilidad.

El ACLAN establece once principios básicos a ser respetados, entre los cuales se encuentran algunos de los ya esgrimidos sobre la OIT. Sin embargo, no se incluyen los convenios sobre libertad sindical y de negociación colectiva de contratos laborales N° 87 y 978. Por otro lado, este Acuerdo no es supranacional, sino trinacional. Como señala Julio Godio, “no emite por sí mismo reglas propias, [...] no establece marcos de representación colectiva y negociación colectiva a escala trinacional. Simplemente toma nota de las legislaciones laborales nacionales y no prevé la creación de ningún tribunal supranacional. Es, como dice el documento fundacional, un ‘acuerdo de cooperación’” (Godio, 2004: 176).

Además, en vísperas de la firma del ACLAN, la AFL-CIO de EE.UU., el Congreso del Trabajo de Canadá, y el Frente Auténtico de los Trabajadores de México, exigieron la formación de un organismo permanente en el cual poder denunciar las posibles infracciones. Sin embargo, esto nunca se desarrolló. Por el contrario, los canales institucionales para las denuncias frente a las violaciones de las leyes laborales son lentos. Como señala Fabiola Martínez, “el camino que debe recorrer una denuncia es complejo, desde la presentación y aceptación de un asunto hasta el informe, consulta ministerial e integración de un panel de expertos. Cuando alguna queja llega a este último nivel

y se refiere a trabajo infantil, salario mínimo o seguridad e higiene, cabe la posibilidad de que se imponga una multa al país en donde se cometió el agravio y, en caso extremo, decretar la suspensión de beneficios comerciales derivados del TLCAN". Además, explica que "En los 10 años de vigencia del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) [...] México ha recibido 29 denuncias sobre violaciones a derechos básicos de trabajadores, Estados Unidos 14 y Canadá 11. Sin embargo, ninguna de estas ha alcanzado nivel de sanción para los respectivos gobiernos o patrones aludidos en las quejas" (Martínez, 2004). De estas denuncias, la mayoría son por violaciones a la libertad sindical, pero también sobre higiene y seguridad, trabajo infantil o incumplimiento en el pago del salario mínimo.

El ACLAN puede ser entendido como un antecedente interesante en lo que respecta a políticas laborales en el marco legal interamericano. Sin embargo, muestra que los canales institucionales no son efectivos para poder llevar adelante los reclamos. En el caso del ALCA, se establece que "cada parte podrá convocar o consultar a un comité nacional consultivo o asesor establecido, integrado por personas de su sociedad, incluidos representantes de sus organizaciones laborales empresariales y otras personas, para que le asesore en relación con la aplicación de este Capítulo". Sin embargo, tras la última Cumbre de Ministros de Miami, Eduardo Gudynas remarca que "una vez más se ha dado un paso atrás en incorporar los temas ambientales y laborales. En el último borrador, los ministros consideraban crear un grupo consultivo sobre temas laborales y ambientales, el que debería discutir y desarrollar opciones para abordar esas cuestiones. Todo ese párrafo fue excluido de la declaración final" (Gudynas, 2003).

Mientras no existan canales institucionales efectivos que se impongan a los estados y a las empresas frente a las infracciones, no se puede hablar de una defensa de los derechos laborales en el marco de los nuevos tratados de libre comercio americanos. Y esta no es justamente la intención de los capitales que los impulsan.

### ¿ES POSIBLE OTRA INTEGRACIÓN?

Hemos esbozado entonces algunas conclusiones sobre las cuestiones planteadas en la introducción. Pero queda una pendiente: ¿se puede lograr un verdadero proyecto de integración? Esto es, uno que avance hacia el cuarto paso de los esbozados, que logre instituciones supranacionales que puedan doblegar a empresas y estados infractores.

Un verdadero proyecto de integración de las Américas requiere diferentes condiciones. Por un lado, estados fuertes que sean capaces de establecer políticas de desarrollo nacional a mediano y largo plazo. Pero con estados fuertes me refiero no al poder coercitivo o de control, sino a la posibilidad de contar en sus manos con los instrumentos que permitan ese desarrollo, como el manejo de los ingresos del petróleo, bancos nacionales con alta capacidad de préstamo a las pequeñas y medianas empresas, canales de comunicación propios, etcétera. Sin embargo, esto sólo puede constituir un paso, y de hecho menor, en lo que debería ser una integración para los pueblos, y no para las empresas. Porque se requieren altos niveles de educación y compromiso político de los pueblos para que ese estado pueda por un lado apartarse de la lógica perversa del libre comercio, y que además sean los pueblos quienes profundicen la integración.

De todas formas, hasta el momento, tras diez años de negociación, ningún estado americano se ha apartado de las negociaciones del ALCA. El único país que ha planteado una fuerte posición contra el Tratado ha sido Venezuela, cuyo presidente Hugo Chávez dijo que no firmaría el acuerdo sin antes hacer una consulta popular vinculante. Varios de los presidentes del Cono Sur elegidos tras el año 2000 sólo se han limitado a denunciar al ALCA en los medios gráficos nacionales. Sin duda, la denuncia del ALCA no resulta tan difícil cuando el tema ya ha conseguido colarse entre las organizaciones sociales de los países, como en el caso argentino, donde tras un proceso de consulta popular más de dos millones de argentinos se pronunciaron contra la firma del Tratado, o en Brasil, donde sobre el tema se pronunciaron diez millones de personas. La apuesta parece ser entonces el apuntalamiento de un MERCOSUR que se oponga a los intereses norteamericanos, y la creación de la nueva Unión Sudamericana de Naciones. Sin embargo, este mismo MERCOSUR es el que negocia en privado un Acuerdo marco con la Unión Europea que plantea condiciones similares a las del ALCA. Estas negociaciones, que debían terminar en octubre de 2004, seguirán durante el 2005 y probablemente se firme antes de que el tema se instale en la opinión pública. Es muy probable que no se desarrollen campañas gubernamentales para alertar a las poblaciones de las consecuencias que estos acuerdos pueden tener sobre los intereses nacionales.

Sin duda, y en la lógica que hemos planteado en este trabajo, una de las primeras condiciones para que un proceso de integración pueda realizarse es el conocimiento de los trabajadores de lo que sig-

nifican los acuerdos de libre comercio. Romper con el secreto de estos tratados es de vital importancia para poder difundir las consecuencias de su aplicación. Sin difusión no es posible que se consolide una conciencia sobre esta problemática.

Si el capital necesita que el trabajo se quede dentro de las fronteras, entonces la estrategia de lucha tiene que ser la contraria: romper esas fronteras nacionales. Esto puede hacerse a través del intercambio continuo de información y experiencias entre las organizaciones sindicales. Los Foros Sociales regionales, como el Foro Social Mundial, el Foro Social de las Américas o el Foro Social de la Triple Frontera, intentan avanzar en este sentido. Por otro lado, la conformación por ejemplo de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), creada por algunas de las centrales sindicales de los países del MERCOSUR, avanza en este sentido. Si el capital propone una estrategia global, entonces la política de los trabajadores tiene que ser global<sup>17</sup>. Diferentes ideas han surgido en este aspecto, como las movilizaciones que esta Coordinadora ha realizado en puentes fronterizos entre Uruguay y Argentina o entre Uruguay y Brasil, así como las campañas de difusión sobre la necesidad de un MERCOSUR que responda a las necesidades de los pueblos y no de las empresas.

Sin embargo, mientras desde el sentido común y los medios de comunicación, e incluso desde los intelectuales y las organizaciones sociales, se continúe igualando integración a comercio, será difícil ver en los hechos alternativas de verdadera integración.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alianza Social Continental 2003 "El Proyecto del ALCA y los derechos de los inversionistas; un TLCAN plus" en *Estudios sobre el ALCA* número 14 (Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung) N° 14.  
En <<http://www.fes-alca.cl>>.
- Amat, Dolores; Brieger, Pedro; Ghiotto, Luciana; Llanos, Maité y Percovich, Mariana, 2002 "La globalización neoliberal y las nuevas redes de resistencia global" en *Cuaderno de Trabajo* N° 8 (Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación).

---

17 Por supuesto, estas ideas no son nuevas. Carlos Marx y Federico Engels ya planteaban en el Manifiesto Comunista de 1848 que la estrategia de los proletarios debía ser la unidad mundial. Sin embargo, sostengo que a principios del siglo XXI la velocidad del desarrollo capitalista a nivel global deja en mayor evidencia la necesidad de esta unidad de la lucha internacional.

- Anderson, Sarah 2001 *Siete años bajo el NAFTA* (Washington: Institute for Policy Studies) en <<http://www.ips-dc.org>>.
- Arceo, Enrique 2001 *ALCA, neoliberalismo y nuevo pacto colonial* (Buenos Aires: Secretaría de Relaciones Internacionales de la Central de los Trabajadores Argentinos).
- Arroyo Piccard, Alberto 2000 *El TLCAN: objetivos y resultados 7 años después* (México: Red Mexicana de Acción contra el Libre Comercio).
- Boron, Atilio 2002 *Imperio e Imperialismo* (Buenos Aires: CLACSO).
- Estay, Jaime 2002 *La formación de bloques y los avatares del multilateralismo* (inédito).
- Estay, Jaime 2002a "ALCA, el paraíso de los inversionistas" en Revista *Chiapas* (México) N° 14.
- Gambina, Julio César 2001 *ALCA y dolarización* (La Plata: Centro de Estudios y Formación de la Federación Judicial Argentina) cuadernillo N° 8.
- García Morales, Federico 2001 *El Acuerdo Multilateral de Inversiones, la ruta del capitalismo salvaje* (Instituto Argentino para el Desarrollo Económico) en <<http://www.iade.org.ar>>.
- Godio, Julio 2004 *El MERCOSUR, los trabajadores y el ALCA* (Buenos Aires: Editorial Biblos).
- Gudynas, Eduardo 2003 "ALCA mínimo, flexible y 'a la carta'" en *Tercer Mundo Económico* (Uruguay) N° 175 diciembre.  
En <<http://www.redtercermundo.org.uy>>.
- Hegel, G. W. F. 1968 *La lógica* (Buenos Aires: Editorial Solar-Hachette SA).
- Holloway, John 2003 "Surgimiento y caída del keynesianismo: se abre el abismo" en *Keynesianismo, una peligrosa ilusión* (Buenos Aires: Ediciones Herramienta).
- Jaguaribe, Helio 2001 *América Latina y los procesos de integración* (Sistema Económico Latinoamericano) <http://www.sela.org>
- Lipovetzky, Jaime César y Andrés, Daniel 2002 *El Derecho del Trabajo en los tiempos del ALCA* (Buenos Aires: Distal).
- Martínez, Fabiola 2004 *En 10 años de TLCAN ninguna denuncia por violación laboral ha sido resuelta*. En <<http://www.alcaabajo.cu>> (extraído en septiembre).
- OHCHR 1998 *Cuestión del ejercicio, en todos los países, de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en la declaración universal de derechos humanos y el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, y estudio de los problemas especiales con que se enfrentan los países en desarrollo en sus esfuerzos por hacer efectivos estos derechos humanos; cuestión del ejercicio del derecho al desarrollo* (Oficina de Naciones Unidas del Alto Comisionado de Derechos Humanos). En <<http://www.unhchr.ch>>, 25 de marzo.
- Organización Mundial del Comercio 1995 *Acuerdos de Marrakesh* (Organización Mundial del Comercio) en <<http://www.wto.org>>.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 1998 *Multilateral Agreement on Investment: Consolidated text and commentary* (OCDE). En <<http://www.oecd.org>>
- Public Citizen 2004 “U.S. worker’s jobs, wages and economic security” en la serie *Nafta at Ten; The Ten Year track record of the North American Free Trade Agreement* (Protecting Health, Safety and Democracy. National Non-Profit public interest organization). En <<http://www.citizen.org/trade>>
- Secretaría Administrativa del ALCA 2001 *Área de Libre Comercio de las Américas. Borrador de Acuerdo* (Secretaría Administrativa del ALCA) <<http://www.ftaa-alca.org>>
- Secretariado del TLCAN 1994 *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, (Secretariado del TLCAN). En <<http://www.nafta-sec-alena.org>>
- Thwaites Rey, Mabel y Castillo, José 1999 “Poder estatal y capital global; los límites de la lucha política” en Boron, Gambina y Minsburg (comp.) *Tiempos Violentos, neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Vilas, Carlos 2002 “Globalización o imperialismo”, en Amat, Brieger, Ghiotto, Llanos y Percovich *La globalización neoliberal y las redes de resistencia global* (Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación) cuaderno de trabajo número 8; noviembre.

#### RECURSOS EN INTERNET

- Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur. En <<http://www.cccscs.org>>
- ATTAC Francia. En <<http://www.france.attac.org>>
- Autoconvocatoria No al ALCA, Argentina. En <<http://www.noalalca.org.ar>>



RAFAEL GENTILI \*

## EL ALCA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS

### INTRODUCCIÓN

En este trabajo nos proponemos esbozar las cuestiones que surgen cuando la liberalización del comercio se analiza desde una perspectiva de derechos humanos. En concreto, nos preguntamos si el sistema que impone el ALCA –libre circulación de bienes y capital, defensa irrestricta de los derechos de propiedad, particularmente los referidos a propiedad intelectual, etc.– resulta conciliable con el sistema de derechos humanos, conformado por un conjunto importante de normas, algunas de alcance mundial y otras de alcance solamente regional.

Partimos del supuesto de que los estados que suscribieron las diferentes declaraciones y pactos sobre derechos humanos tanto de

\*Abogado, especializado en derecho público. Coordinador del Programa de Política Internacional del Laboratorio de Políticas Públicas, LPP, Sede Buenos Aires.

alcance internacional como regional se obligaron a desarrollar políticas tendientes a su efectiva implementación y goce por parte de todos los hombres y mujeres, de todas las personas que habitan sus territorios, asegurando incluso el acceso de estos a la posibilidad de reclamar judicialmente, ante tribunales locales, regionales o internacionales, el pleno reconocimiento de dichos derechos y su reparación en caso de violación. Desde esta perspectiva, el ALCA no debería ser un fin en sí mismo, sino por el contrario un instrumento de política económica que los estados parte se han fijado en busca de tal objetivo. De modo que, como señala la Alianza Social Continental, “los Derechos Humanos no deben ser un elemento anexo a las negociaciones, sino el marco legal y normativo para las relaciones económicas internacionales. Las relaciones comerciales deben ser vistas como un medio y no como un fin para el desarrollo, ya que el primer deber de todo Gobierno es procurar el bienestar de los ciudadanos” (Alianza Social Continental, 2002: 13).

Dicho de otra manera, la cuestión es determinar si los principios del libre comercio que se expresan en el ALCA favorecen la realización y consolidación de los derechos humanos que los estados que negocian este acuerdo se obligaron en su gran mayoría a cumplir, o si por el contrario atentan contra su subsistencia.

Para responder a esta cuestión, realizaremos previamente una sucinta contextualización histórica y política del desarrollo de la perspectiva de los derechos humanos y de su importancia como ordenadores de la vida social, política y económica moderna. Sin que implique restarle importancia, evitaremos entrar en el debate en torno a la relación derechos humanos-liberación de los pueblos que muy atinada y claramente ha planteado Boaventura De Sousa Santos en el reciente Congreso de la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH). Solamente diremos que compartimos la crítica que dispensa Boaventura en cuanto a que muchas veces “los Derechos Humanos privilegian un universalismo abstracto que no tiene espacio para las culturas propias” y que, al mismo tiempo, tampoco “han cuestionado hasta ahora los modelos de desarrollo, y en su mayoría tampoco los modelos de Democracia, y por eso han producido como resultado plantear que el Sur es el gran problema de los Derechos Humanos y no al contrario, el Norte. Mientras que, visto desde otra posición, el gran problema de los Derechos Humanos es el Norte y no el Sur” (De Sousa Santos, 2004).

Sin embargo, consideramos que esta crítica no distingue entre las dos grandes líneas de pensamiento en torno a los derechos humanos. Evidentemente su posición critica a quienes ven los derechos reconocidos en los diferentes tratados de derechos humanos, particularmente los derechos económicos, sociales y culturales, como meras aspiraciones y no como derechos que los estados están obligados no sólo a reconocer sino también a efectivizar.

Si consideramos en cambio que los derechos humanos son un todo, e incluso incorporamos el derecho al desarrollo como parte de ese “todo” indivisible, inalienable e intrínsecamente unido, resulta evidente que los derechos humanos, aun cuando no cuestionan en forma directa el modo de producción capitalista, forman parte del acervo de los movimientos de liberación nacional, particularmente los latinoamericanos.

Sin libertad no hay pleno goce de derechos económicos, sociales y culturales, y sin el pleno goce de estos, la libertad es una falsa mueca a la felicidad. Se trata entonces de analizar qué tanto el ALCA permite la plena realización de estos derechos.

## LOS DERECHOS HUMANOS

Se ha discutido profusamente en torno al alcance que se le debe dar a este concepto, y no vamos a entrar en esta cuestión porque sería alejarnos del propósito de este trabajo. Liminarmente diremos que, como señala Flávia Piovesan, “los derechos humanos no son un dato, sino una construcción, una invención humana en constante proceso de construcción y reconstrucción. Considerando la historicidad de estos derechos, podemos afirmar que la definición de derechos humanos apunta a una pluralidad de significados. Teniendo en cuenta tal pluralidad, destácase la llamada concepción contemporánea de derechos humanos, que vino a ser introducida con el advenimiento de la Declaración Universal de 1948 y reiterada por la Declaración de Derechos Humanos de Viena de 1993. Esta concepción es fruto del movimiento de internacionalización de derechos humanos, que constituye un movimiento extremadamente reciente en la historia, surgido, a partir de la posguerra, como respuesta a las atrocidades y a los horrores cometidos durante el nazismo” (Piovesan, 2002: 39).

En rigor ya la Carta de las Naciones Unidas hacía mención a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, pero sin enumerarlos, sin especificar cuáles son. No proporciona un catálogo. La

Declaración Universal de los Derechos Humanos vino a completar este vacío al afirmar que “toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición” (artículo 2.1).

Al mismo tiempo fijó claramente tres cuestiones de importancia. En primer lugar, la obligación de respetar estos derechos adquirió un alcance universal al afirmarse que “no se hará distinción alguna [para el respeto de estos derechos] fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía” (artículo 2.2).

En segundo lugar, definió los sujetos obligados a respetarlos: “Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración” (artículo 30).

En tercer lugar, los consagró como una unidad indivisible, interdependiente e interrelacionada, en la cual los derechos civiles y políticos han de ser conjugados con los derechos económicos, sociales y culturales. Como señalan Piovesan, Passos Gotti y Martins, “la Declaración de 1948 introduce así una extraordinaria innovación, al combinar el discurso liberal de ciudadanía con el discurso social, de forma de armar un catálogo tanto de derechos civiles y políticos (arts. 3 a 21) como de derechos sociales, económicos y culturales (arts. 22 a 28) [...] Hasta entonces los valores de libertad e igualdad venían divorciados. La Declaración de 1948 viene a innovar, previendo de forma inédita que no hay libertad sin igualdad y no hay igualdad sin libertad” (Piovesan et al., 2004: 78).

Sin embargo, se dijo que esta declaración, aun siendo internacional o universal, no era obligatoria y sólo revestía un valor moral, una referencia. Esta discusión quedaría superada veinte años después con la Proclama de Teherán, que le asignó carácter obligatorio al afirmar que “la Declaración Universal de Derechos Humanos enuncia una concepción común a todos los pueblos, de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana y la declara obligatoria para la comunidad internacional”.

“Las Naciones Unidas se han fijado como objetivo primordial en materia de derechos humanos que la humanidad goce de la máxima libertad y dignidad [...] Los Estados deben reafirmar su firme propósito de aplicar de modo efectivo los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en otros instrumentos internacionales en relación con los derechos humanos y las libertades fundamentales [...] La creciente disparidad entre los países económicamente desarrollados y los países en desarrollo impide la realización de los derechos humanos en la comunidad internacional. Dado que el Decenio para el Desarrollo no ha alcanzado sus modestos objetivos, resulta aún más necesario que cada país, en particular los países desarrollados, procure por todos los medios eliminar esa disparidad [...] Como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible. La consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social” (Puntos 2, 5, 6, 12 y 13 de la Proclamación de Teherán, dictada por la Conferencia Internacional de Derechos Humanos en Teherán el 13 de mayo de 1968).

Estos dos últimos párrafos son de vital importancia, ya que por un lado se reafirma la influencia que las políticas económicas y sociales tienen para el pleno goce de todos los derechos humanos, y por el otro se reconoce la obligación que tienen los países desarrollados de ayudar con medidas eficaces a la efectiva realización de estos derechos.

Un par de años antes de esta Proclama se redactaron, por un lado, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y, por el otro, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante Pacto DESC), ambos de 1966. A los fines de este trabajo sólo nos referiremos al segundo, sin perjuicio de lo cual debemos señalar que el alcance obligatorio y vinculante de ambos pactos resulta innegable para los estados que los ratificaron o que se adhirieron<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Resulta apropiado señalar que el primero de estos Pactos ha sido ratificado por 30 de los 34 países que negocian el ALCA, mientras que el segundo lo fue por 29, siendo de escasa relevancia política los países que no se adhirieron a los mismos, por lo que se puede decir que son de cumplimiento obligatorio en el ALCA.

Por otra parte, la indivisibilidad de los derechos consagrados en ambos pactos fue ratificada una vez más por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, en la que se dictó la Declaración y el Programa de Acción de Viena, que en el punto I.5 establece que “todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

Como vimos, esta concepción está en la base de toda la normativa sobre derechos humanos vigente a nivel internacional, y aun así siempre es necesario volver sobre la misma, puesto que, como señala Héctor Gros Espiell, “sólo el reconocimiento integral de todos [los] derechos puede asegurar la existencia real de cada uno de ellos, ya que sin el efectivo goce de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos civiles y políticos se reducen a meras categorías formales. Inversamente, sin la realidad de los derechos civiles y políticos, sin la efectividad de la libertad en su sentido más amplio, los derechos económicos, sociales y culturales carecen, a su vez, de verdadero significado” (Espiell, 1986: 16-17).

El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales está estructurado en cinco partes. En la primera parte se ratifica el derecho de los pueblos a su libre determinación, pudiendo disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, “sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia”. Los estados, por su parte, están obligados a promover y respetar el ejercicio de este derecho (artículo 1).

De esta manera, el sujeto titular de un derecho ya no es la persona, sino una entidad colectiva de contornos imprecisos: el pueblo. Si bien sólo se nombra a los estados, los derechos aquí consagrados son también oponibles a las personas. Así, cuando se afirma que “en ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia” se está diciendo, por caso, que los terratenientes brasileños deben ceder a las comunidades rurales las tierras necesarias que les

garanticen cuanto menos su subsistencia. La función del Estado brasileño, en este caso, sería garantizar su cumplimiento y proteger la vida del campesinado que lucha por ello.

En la segunda parte, los estados “se comprometen a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”, “sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (artículo 2). Las limitaciones al ejercicio pleno de los derechos consagrados sólo se pueden establecer por ley, “sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática” (artículo 4).

Queda claro que ya no se trata de reconocer derechos sino de tomar medidas para que estos derechos se realicen, asumiendo los estados la obligación de asistencia y cooperación mutua para garantizar su cumplimiento.

La progresividad de la que habla este artículo ha sido utilizada por los estados, en particular por los estados en desarrollo, como una vía de escape para relativizar las obligaciones que aquí asumieron. A ello hay que sumarle que la existencia de leyes que reconozcan estos derechos no garantiza que los mismos sean gozados por los seres humanos, sobre todo los más desprotegidos y vulnerables.

De cualquier manera, lo que sí queda claro es que los estados no pueden tomar medidas encaminadas a “la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en medida mayor que la prevista” (artículo 5°). Esto es de vital importancia a la luz de las políticas neoliberales, ya que se pone un severo límite a la aplicación de políticas contrarias a la efectiva realización de estos derechos. La premisa sería: aceptamos que tus recursos no te permitan garantizar la plena realización de los derechos aquí consagrados, pero no apliques políticas que deterioren aún más la situación.

Como señalan Asbjorn Eide y Alla Rosas, “llevar los derechos económicos, sociales y culturales en serio implica, al mismo tiempo, un compromiso con la integración social, la solidaridad y la igualdad, incluyendo la cuestión de la distribución de la renta. Los derechos

sociales, económicos y culturales incluyen como preocupación central la protección de los grupos vulnerables [...] Las necesidades fundamentales no deben estar condicionadas a la caridad de programas y políticas estatales, por el contrario deben ser definidas como derechos” (Asbjørn Eide et al., 1995: 17).

En la tercera parte se precisan los derechos reconocidos, tales como el derecho del trabajador a una justa retribución; a formar y afiliarse a sindicatos; a un nivel de vida adecuado; a la vivienda, la educación, la alimentación, la salud, el acceso a la seguridad social; a participar en la vida cultural y gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; al beneficio de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autor, etc. (artículos 6 a 15).

El punto I.11 de la Declaración y el Programa de Acción de Viena reafirma lo dispuesto en relación con el progreso científico al afirmar que “todos tienen derecho a disfrutar del [mismo] y de sus aplicaciones”. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos toma nota de que ciertos adelantos, especialmente en la esfera de las ciencias biomédicas y biológicas, así como en la esfera de la informática, pueden tener consecuencias adversas para la integridad, la dignidad y los derechos humanos del individuo, y pide la cooperación internacional para velar por el pleno respeto de los derechos humanos y la dignidad de la persona en esta esfera de interés universal.

Las partes cuatro y cinco se refieren a: los informes que los estados están obligados a presentar “sobre las medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos” (artículos 16 y 17); las funciones del Consejo Económico y Social (artículos 18 a 22); y el proceso de firma, ratificación o adhesión y vigencia del Pacto (artículos 26 a 31).

Por otra parte, en la Asamblea General de la ONU del 4 de diciembre de 1986 los estados parte manifestaron su preocupación “por la existencia de graves obstáculos, constituidos, entre otras cosas, por la denegación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, obstáculos que se oponen al desarrollo y a la completa realización del ser humano y de los pueblos, y considerando que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes y que, a fin de fomentar el desarrollo, debería examinarse con la misma atención y urgencia la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y



culturales, y que, en consecuencia, la promoción, el respeto y el disfrute de ciertos derechos humanos y libertades fundamentales no pueden justificar la denegación de otros derechos humanos y libertades fundamentales”, y ratificaron la necesidad de “establecer un nuevo orden económico internacional” que permita la plena realización de todos los derechos humanos por igual.

A tal fin proclamaron la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, mediante la cual establecen que “el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual *todo ser humano y todos los pueblos* están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él” (artículo 1.1) (las cursivas del autor).

Consagran, además, que “la persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser activa participante y beneficiaria del derecho al desarrollo” (artículo 2.1), y que “Los Estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo” (artículo 3.1), debiendo “cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al mismo. Los Estados deben realizar sus derechos y sus deberes de modo que promuevan un *nuevo orden económico internacional* basado en la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los Estados, y que fomenten la observancia y el disfrute de los derechos humanos” (artículo 3.3.) y “adoptar, *individual y colectivamente*, medidas para formular políticas adecuadas de desarrollo internacional a fin de facilitar la plena realización del derecho al desarrollo” (artículo 4.1), para lo cual “se requiere una acción sostenida para promover un desarrollo más rápido de los países en desarrollo. Como complemento de los esfuerzos de los países en desarrollo es indispensable una *cooperación internacional eficaz* para proporcionar a esos países los medios y las facilidades adecuados para fomentar su desarrollo global” (artículo 4.2) (las cursivas del autor).

Al mismo tiempo, “deben adoptarse medidas para asegurar el pleno ejercicio y la consolidación progresiva del derecho al desarrollo, inclusive la formulación, *adopción y aplicación de medidas políticas, legislativas y de otra índole en el plano nacional e internacional*” (artículo 10) (las cursivas del autor).

Por otra parte, se reafirma una vez más que “todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales” (artículo 6.2).

Finalmente, en sintonía con lo establecido en el artículo 30 de la Declaración Universal, los estados reafirmaron que “nada de lo dispuesto en la presente Declaración debe ser interpretado en menoscabo de los propósitos y principios de las Naciones Unidas, ni en el sentido de que cualquier Estado, grupo o persona tiene derecho a desarrollar cualquier actividad o realizar cualquier acto cuyo objeto sea la violación de los derechos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos internacionales de derechos humanos” (artículo 9.2).

De lo expuesto se puede arribar a interesantes conclusiones.

Si bien las personas son los sujetos centrales amparados por este derecho, también se reconoce a los pueblos como titulares del derecho al desarrollo, lo que sin duda abre el espectro de los sujetos legitimados para reclamar por su efectiva realización. Así, se reconoce como posibles beneficiarios del derecho al desarrollo a los pueblos indígenas y a los grupos vulnerables quienes, además, tienen derecho a determinar y elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de este derecho. Este punto se relaciona con lo establecido en el artículo 8.2 en cuanto dispone que “los Estados deben alentar la participación popular en todas las esferas como factor importante para el desarrollo y para la plena realización de todos los derechos humanos”. De esta manera, la participación de la población es esencial para la realización plena de este derecho. En igual sentido, el punto I.25 de la Declaración de Viena de 1993.

Los estados, individual y colectivamente, deben cooperar entre ellos a fin de eliminar los obstáculos al desarrollo “resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales” (artículo 6.3). O sea que no hay desarrollo sin la efectiva realización de todos los derechos humanos. Así, el derecho al desarrollo se transforma en un “derecho-síntesis”, es decir, un derecho que integra al conjunto de los derechos humanos. Si se garantiza este derecho, se entiende que se encuentran garantizados los demás. Pero los estados no sólo deben eliminar los obstáculos. También deben adoptar y aplicar medidas que garanticen la realización de este derecho. Se trata de una verdadera responsabili-

dad compartida entre los países en desarrollo, los países industrializados y la comunidad internacional, que consiste no sólo en tomar medidas sino en crear además las condiciones para que esas medidas sean efectivas. Por su parte, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de 1993 reafirma el derecho al desarrollo, según se proclama en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, como derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales. “El progreso duradero con miras a la aplicación del derecho al desarrollo requiere políticas eficaces de desarrollo en el plano nacional, así como relaciones económicas equitativas y un entorno económico favorable en el plano internacional” (punto I.10).

Las medidas se deben adoptar tanto en la esfera nacional como en la internacional, y deben apuntar a la instalación de un nuevo orden internacional, sustentado en el respeto irrestricto de los derechos humanos. A nivel nacional son los estados, con independencia de su nivel de desarrollo, los principales responsables de ello, ya que, como afirma Ved P. Nanda, “sería un trágico error para los países en desarrollo utilizar la debilidad de las políticas económicas de los países industrializados como justificación para retrasar reformas económicas esenciales” (Ved P. Nanda, 1998). Una de las medidas que los estados deben adoptar a nivel nacional, según esta Declaración, es la garantía de la igualdad de oportunidades en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos (artículo 8.1).

A nivel internacional se plantea que los estados, sobre todo los desarrollados, deben cooperar para una cabal aplicación de este derecho, pero no sólo estos. También las organizaciones internacionales tienen responsabilidad en ello. Como lo señaló el Grupo de Expertos Gubernamentales sobre el Derecho al Desarrollo, “los conceptos contenidos en la Declaración sobre el derecho al desarrollo deberían formar parte integrante de las políticas y programas de todos los cuerpos de las Naciones Unidas y agencias, así como de las instituciones de Bretton Woods, incluyendo la recientemente establecida Organización Mundial de Comercio” (Gómez, 1998: 7).

Es más, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, los estados reconocieron que “los organismos especializados y los órganos e instituciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas [incluidos los organismos financieros], así como

otras organizaciones intergubernamentales cuyas actividades guardan relación con los derechos humanos [organismos regionales de protección de los derechos humanos] desempeñan un papel esencial en la formulación, promoción y aplicación de normas de derechos humanos, dentro de sus respectivos mandatos, y que esos organismos, órganos e instituciones deben tener en cuenta los resultados de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en sus respectivas esferas de competencia” (punto II.3), por lo que les solicitaron “que evalúen también los efectos de sus políticas y programas sobre el disfrute de los derechos humanos” (punto II.2).

Por lo tanto, “es indispensable que los Estados y las organizaciones internacionales, en cooperación con las organizaciones no gubernamentales, creen condiciones favorables, en los planos nacional, regional e internacional, para el disfrute pleno y efectivo de los derechos humanos. Los Estados deben eliminar todas las violaciones de los derechos humanos y sus causas, así como los obstáculos que se opongan a la realización de esos derechos” (punto I.13).

La evolución de este concepto ha llevado a algunos juristas a plantear que las empresas transnacionales deberían también, dada su enorme importancia en la economía internacional, estar obligadas a promover mediante sus actividades la realización del derecho al desarrollo, o por lo menos no realizar actividades contrarias. Existe sobre el particular un proyecto de Código de Conducta que aún no ha podido ser aprobado, dada la cerrada oposición de los principales países desarrollados.

Por último, como lo señaló oportunamente Kurt Waldheim, Secretario General de la ONU en el período 1972-1981, también los individuos tienen la obligación “respecto de otros individuos y de la comunidad a la que pertenecen, de procurar la vigencia y observancia de todos los derechos humanos, entre ellos el derecho al desarrollo” (Informe del Secretario General, 2000). Sin embargo, la manera de lograr que ello sea posible es restringiendo severamente el consumo de los ciudadanos de los países desarrollados, ya que no hay recursos materiales en la tierra para que todas las personas alcancen el mismo nivel de consumo de que actualmente gozan aquellos.

A esta altura debemos resaltar que la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo fue aprobada por las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1986, mediante la Resolución 41/12821, con el voto en contra de EE.UU. y la abstención de Dinamarca, República Federal de Alemania, Reino Unido, Finlandia, Islandia, Suecia, Japón e Israel.

Esto refleja la preocupación que despierta en los países desarrollados que la comunidad internacional avance en el reconocimiento normativo de este tipo de derechos, que los obligarían a implementar políticas públicas que efectivamente garanticen o cuanto menos contribuyan a una mayor distribución de la riqueza mundial, lo que sin dudas atentaría contra sus propios procesos de acumulación de riqueza.

Sin embargo, la Declaración de Río de 1992, originada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, volvió a proclamar el derecho al desarrollo, pero vinculándolo de forma muy estrecha con la protección del medio ambiente. Por tanto, ya no se debe hablar de desarrollo a secas sino del “derecho a un desarrollo sostenible”. En el mismo sentido, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos dictó la Declaración y el Programa de Acción de Viena, que en su punto I.11 establece que “el derecho al desarrollo debe realizarse de manera que satisfaga equitativamente las necesidades en materia de desarrollo y medio ambiente de las generaciones actuales y futuras”.

El punto I.8, por su parte, establece que “la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida. En este contexto, la promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional deben ser universales y llevarse a cabo de modo incondicional. La comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el mundo entero”.

Esta es una novedad importante, ya que se reconoce en forma expresa que la realización de los derechos humanos está intrínsecamente relacionada con la democracia. O sea que no puede haber plena vigencia de los derechos humanos sin democracia. Se trata sin dudas de una cláusula polémica, que debe leerse en el contexto del derrumbe del bloque socialista y del rescate que de la misma hicieron los sectores populares en Latinoamérica luego de las terribles dictaduras que asolaron el continente en las décadas del sesenta y setenta. Se consagra así a la democracia como sistema político hegemónico.

Hasta aquí hemos expuesto las principales normas del derecho internacional de los derechos humanos. A nivel regional estas normas

se complementan con la Carta de la Organización de Estados Americanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (conocida como Pacto de San José de Costa Rica), su Protocolo Adicional (conocido como Protocolo de San Salvador) y la Carta Democrática Interamericana<sup>2</sup>.

## El ALCA

Como vimos al analizar la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, y como correctamente lo señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “las esferas del comercio, las finanzas y la inversión no están en modo alguno exentas de la aplicación de los principios de derechos humanos”, por lo que “las organizaciones internacionales con responsabilidades específicas en esos campos deben desempeñar una función positiva y constructiva en relación con los derechos humanos” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999: 9).

Sin duda el ALCA debe ser incluido en esta categoría. A pesar de ello, sólo 2 de los 24 capítulos que lo conforman se refieren específicamente a derechos consagrados en las normas de derechos humanos: el capítulo VI, que se refiere a disposiciones medioambientales, y el capítulo VII, que trata de disposiciones laborales y de los procedimientos relativos al incumplimiento de las disposiciones ambientales y laborales. Este hecho es una primera evidencia de la poca relevancia que se le da a la cuestión de los derechos humanos en estas negociaciones.

Realizaremos a continuación un análisis de estos dos capítulos y de los capítulos referidos a inversión extranjera y derechos de propiedad intelectual, a fin de comprobar qué tanto garantizan la aplicación de los derechos humanos. De más está decir que se trata de un análisis parcial del ALCA, ya que quedan por analizar al menos dos capítulos de suma importancia: los de servicios y agricultura.

---

2 Sólo 24 de los 34 estados que participan de las negociaciones del ALCA ratificaron el Pacto de San José de Costa Rica, y sólo 17 el Protocolo de San Salvador. Sin embargo, todos suscribieron la Carta de la OEA, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Carta Democrática Interamericana. Además, como vimos, la mayoría suscribió o se adhirió a la normativa vigente a nivel internacional, lo que nos permite afirmar que los estados del continente americano están obligados a promover y proteger los derechos humanos.

## DERECHOS AMBIENTALES Y LABORALES

En los dos capítulos dedicados a estos temas existen dos propuestas de redacción entre corchetes. Una de ellas rechaza en forma categórica la inclusión de estos temas en el acuerdo, argumentando que no están contemplados en el mandato negociador. Aunque discutible, esta visión es una de las posibles en este tipo de acuerdos. Lo grave es que a continuación se afirma que ni las cuestiones ambientales ni las laborales “deberán ser invocadas como condicionamientos ni sometidas a disciplinas cuyo incumplimiento esté sujeto a restricciones o sanciones comerciales” (punto 2 de ambos capítulos).

Se establecen así dos severas restricciones para los estados: por un lado, no condicionar la aplicación de un beneficio concedido a otro estado parte al cumplimiento de cuestiones laborales o ambientales. El caso típico es el de las inversiones. Por el otro, se les prohíbe que se invoque por ejemplo una cláusula ambiental que restrinja el ingreso de un producto o materia prima proveniente de otro estado parte que tiene libre acceso, aun en el caso de comprobarse que podría producir un daño al medio ambiente.

En concreto, esta disposición estaría atentando contra la vigencia de los artículos 2.1 y 2.7 del Pacto de DESC en cuanto establecen su obligación de garantizar “el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: a.i) un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor; y a.ii) condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias; y b) la seguridad y la higiene en el trabajo”. Ello sin perjuicio de las normas dictadas por la OIT que protegen al trabajador del trabajo insalubre, del sometimiento al trato inhumano y a cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio, etcétera.

También se estaría atentando contra el “derecho a un desarrollo sostenible”, ya que como bien lo señala el punto I.11 de la Declaración y el Programa de Acción de Viena, “el derecho al desarrollo debe realizarse de manera que satisfaga equitativamente las necesidades en materia de desarrollo y medio ambiente de las generaciones actuales y futuras”.

En síntesis, de prosperar esta redacción se entraría en una seria colisión con las normas internacionales y regionales de derechos humanos que reconocen estos derechos y que obligan a los estados nacionales a hacerlos efectivos.

La segunda redacción propuesta, en cambio, ratifica el compromiso de los estados con las obligaciones asumidas a nivel internacio-

nal y regional sobre estas materias y, al mismo tiempo, reconoce el derecho de cada parte de establecer internamente “sus propios niveles de protección ambiental y prioridades de desarrollo ambiental, así como de adoptar o modificar, consecuentemente, su legislación y sus políticas ambientales”, garantizando que estas fomenten altos niveles de protección ambiental (artículo 1, capítulo VI); y “sus propias normas laborales” procurando garantizar que sean “compatibles con los derechos laborales internacionalmente reconocidos en el Artículo 7.1 (Definiciones) de este Capítulo” (artículo 1.2, capítulo VII). Definiciones que no son otras que las reconocidas por los tratados internacionales y por la misma OIT.

Se reafirma también el derecho de los estados a ejercer su discrecionalidad en cuestiones ambientales y laborales. Es más, se considera “inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de la protección contemplada” en la legislación laboral y ambiental interna de los estados, por lo que cada parte “se compromete a no dejar sin efecto o derogar ni ofrecer dejar sin efecto o derogar dicha legislación de una manera que debilite o reduzca la protección otorgada por aquella legislación, como una forma de incentivar el comercio con la otra Parte, o como incentivo para el establecimiento, adquisición, expansión o retención de una inversión en su territorio” (artículo 2.3 del capítulo VI; en igual sentido, artículo 2.3 del capítulo VII).

De cualquier manera, no queda claro cómo se complementarían estos capítulos con otras disposiciones del ALCA, particularmente en los capítulos de inversión y servicios, que podrían entrar en colisión con los derechos aquí protegidos. Al respecto, no se establece expresamente qué normas deben prevalecer en caso de colisión, lo cual puede dar lugar a interminables e infructuosos debates. No hace falta aclarar que desde nuestro punto de vista prevalecen las normas que protegen los derechos humanos.

## INVERSIÓN EXTRANJERA

La inversión extranjera está tratada en el capítulo XVII del Acuerdo, y su propósito es garantizar el libre movimiento del capital, con una interferencia mínima de los estados y sin control de los ciudadanos.

Las cláusulas de trato nacional y de nación más favorecida establecidas en los artículos 4 y 5 de este capítulo respectivamente garantizan a los inversionistas un trato no menos favorable que el que se le



otorga a los inversionistas locales, pudiendo exceptuarse de este reconocimiento en caso de que el trato favorezca a las pequeñas y medianas empresas nacionales (artículo 6.2). Siempre se utilizará el trato que resulte mejor entre el trato nacional y el trato de nación más favorecida (artículo 6.1).

Estas cláusulas restringen severamente la capacidad de los estados nacionales de fijar libremente su política económica, comercial e industrial. Incluso les cercena la posibilidad de direccionar la inversión extranjera a determinados sectores de la economía, sin tener que abrir los otros sectores. En definitiva, les impide tener una política de desarrollo planificada, en la cual la inversión extranjera juegue un papel activo –pero no hegemónico ni excluyente– en la creación de condiciones macroeconómicas para el desarrollo. Si bien se establecen excepciones, la interpretación que de estas suelen hacer los jueces arbitrales es muy restrictiva. Por otra parte, al obligarse a esto, los estados se ven impedidos de otorgar a las empresas públicas un trato preferencial que en definitiva luego redundaría en un beneficio para la comunidad.

Pero estas exigencias no son nada en comparación con la prohibición que se impone a los estados de exigir requisitos de desempeño a estos inversionistas (artículo 10). Esto significa que no se le puede imponer al inversionista ninguna condición que asegure al país receptor de su inversión algún beneficio concreto. Se trata de una cláusula de extrema gravedad, que deja en evidencia que el propósito del ALCA no es contribuir al desarrollo de los pueblos sino al “engorde” del capital.

Como lo señala la Alianza Social Continental, estas posiciones “dejan en claro que las políticas que se requieren para asegurar que los países y las comunidades se beneficien directamente de la inversión extranjera no encontrarán los espacios necesarios que hagan frente a la esencia del ALCA que no es otra que la maximización de las ganancias de las grandes corporaciones. Se requiere de las herramientas esenciales para el desarrollo social y económico a niveles nacionales y locales, sin embargo se prohíbe que estas herramientas sean obligatorias para la inversión extranjera directa. Estas prohibiciones no son tan sólo inconsistentes con el desarrollo económico y social soberanos, sino también con la capacidad total de las autoridades locales de promover el bienestar de su población, y por lo tanto significan un grave desafío a las formas democráticas de formular políticas públicas” (Alianza Social Continental, 2001: 13).

Aquí encontramos una violación clara a los derechos humanos, en tanto los estados, mediante estas disposiciones, estarían renunciando a la obligación que asumieron de promover el progreso social dentro un concepto amplio de libertad (Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos; en igual sentido, Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas).

Según el artículo 2.3. de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, “los Estados tienen *el derecho y el deber* de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste” (las cursivas del autor).

Como derecho, es evidente que los estados podrían renunciar a él si lo consideraran necesario. Sin embargo, como deber resulta irrenunciable e indelegable. Por tanto, resultando evidente que la imposibilidad de exigir requisitos de desempeño a los inversionistas extranjeros y a sus inversiones no redundará ni directa ni indirectamente en una mejora en el bienestar de la población, podemos concluir que esta cláusula del ALCA viola flagrantemente la norma citada.

La situación es más grave aún, ya que se otorga a las inversiones extranjeras un beneficio del que no gozan las inversiones de capitales locales, a las que sí se les podría exigir requisitos de desempeño. Esto genera una competencia desventajosa, que distorsiona el comercio, en beneficio nuevamente del capital foráneo.

Los artículos referidos a expropiación también deben ser analizados a la luz de los derechos humanos, particularmente del derecho al desarrollo. Lo que interesa especialmente es la cláusula que se refiere a las medidas “equivalentes a una expropiación”. Entendemos que esta disposición restringe severamente la potestad de los gobiernos locales de tener una política económica y social soberana en beneficio del bienestar del pueblo. Al mismo tiempo, deja abierta la posibilidad de que un inversionista pueda demandar por esta vía al Estado por considerar lesiva para sus intereses una norma que proteja el medio ambiente u otra que le restrinja su ganancia a través de mecanismos que redundan en un beneficio para la sociedad o grupos vulnerables (como es el caso de Argentina, con las fuertes retenciones a las exportaciones que se impusieron recientemente a las empresas petroleras, todas de capital extranjero).

Sin duda con esta disposición se está restringiendo el “derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales” (artículo 1.2 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo).

Finalmente, la garantía que se establece en relación al libre flujo de capital, incluso por motivos que van más allá de las ganancias empresarias, cierra el círculo de desprotección en que este capítulo deja a los estados, con efectos nocivos para los sectores más pobres de la población y en consecuencia para los derechos humanos.

## DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

“Los derechos de propiedad intelectual (DPI) están dirigidos, en teoría, a equilibrar los intereses de inventores, artistas y otros creadores de productos socialmente útiles con los intereses de la sociedad” (Alianza Social Continental, 2002: 86). Desde ese punto de vista podrían interpretarse como una reglamentación de los derechos reconocidos en el artículo 15 del Pacto de DESC y, en cierta medida, del derecho al desarrollo sostenible consagrado en la declaración respectiva y otras normas internacionales. Sin embargo, los diferentes acuerdos que han proliferado sobre esta materia, como es el caso de lo establecido en el Capítulo XX del Acuerdo del ALCA, están orientados a favorecer la actividad comercial por encima del interés público, generando desequilibrios pronunciados entre el interés de los particulares, sobre todo de las empresas, en lucrar con sus “descubrimientos”, y el derecho de la comunidad a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones apartado (b) del párrafo 1 del artículo 15 del Pacto).

Si bien es cierto que el apartado (c) del párrafo 1 del artículo 15 del Pacto, en sintonía con el artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, exige la protección de los intereses morales y materiales de los autores sobre sus obras, no lo es menos que ello debe compatibilizarse con el derecho a participar en la vida cultural apartado (a) del párrafo 1 del artículo 15 del Pacto) y a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones. Además, el párrafo 2 del artículo 15 del Pacto obliga a los estados partes a adoptar las medidas necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.

Al mismo tiempo, el alcance de la protección de los intereses morales y materiales del autor previsto en el artículo 15 del Pacto no coincide necesariamente con lo que se define como derechos de propiedad intelectual en la legislación nacional o en los acuerdos internacionales.

En consecuencia, tal como afirma el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “para estar en consonancia con un criterio fundado en los derechos humanos, los regímenes de propiedad intelectual han de propiciar el logro de esos objetivos. En última instancia, la propiedad intelectual es un producto social que tiene una función social. El objetivo al que ha de tender la protección de la propiedad intelectual es alcanzar el bienestar humano, cuya expresión jurídica son los instrumentos internacionales de derechos humanos”.

Aquí vemos una diferencia importante con los principios que inspiran el acuerdo del ALCA, en los que el propósito fundamental es garantizar la “protección y observancia adecuada y eficaz para los derechos de propiedad intelectual” (artículo 1.1), con total independencia de su finalidad social. Es cierto que se tiene en cuenta la importancia de proteger la salud pública, la nutrición de la población (artículo 3) e incluso la promoción de la innovación tecnológica y la transferencia y difusión de la tecnología, “en beneficio recíproco de los productores y de los usuarios de conocimientos tecnológicos” (artículo 2.1).

El problema es que estas medidas deben ser compatibles con las otras disposiciones del capítulo. De esta manera se invierte el orden de importancia. Según esta concepción, los derechos de propiedad intelectual no son instrumentos de los que puedan valerse los estados para ofrecer incentivos a la inventiva y a la creatividad en beneficio de toda la sociedad, sino que, por el contrario, su propósito es garantizar la apropiación privada de estos conocimientos y sólo excepcionalmente permitir la apropiación colectiva.

Es una diferencia de enfoque crucial. Volviendo a lo señalado por el Comité, “los derechos humanos son derechos fundamentales porque son prerrogativa del ser humano como tal, mientras que el derecho de propiedad intelectual dimanante de un sistema de propiedad intelectual es un derecho instrumental [...] Por contraposición a los derechos humanos, los de propiedad intelectual suelen ser de índole temporal, y es posible revocarlos y autorizar su ejercicio o cederlos a terceros. Mientras que los derechos de propiedad intelectual se pueden atribuir y son de alcance y duración limitados, y sus-

ceptibles de transacción, enmienda e incluso renuncia, los derechos humanos son eternos y constituyen la expresión de una reivindicación fundamental de la persona humana. Mientras que los derechos humanos tienen por objeto garantizar un grado satisfactorio de bienestar humano y social, los regímenes de propiedad intelectual –aunque tradicionalmente brindan protección a los autores y creadores individuales– se centran cada vez más en proteger los intereses e inversiones comerciales y empresariales”.

En concreto entendemos que las normas que autorizan el patentamiento de microorganismos (artículo 1.4 de la Subsección B.2.a. Marcas) o de obtenciones vegetales (Subsección B.2.i) favorecen la indebida apropiación privada de bienes de la naturaleza, que pertenecen al pueblo, por lo que violan lo dispuesto en el artículo 1 del Pacto de DESC.

Por otra parte, atentan contra el derecho al desarrollo, sobre todo de las personas y comunidades más desfavorecidas y vulnerables (entre ellos, pero no exclusivamente, las comunidades indígenas), al privarlas del libre uso de materiales biológicos que son importantes para su subsistencia.

Al mismo tiempo, el patentamiento de semillas modificadas genéticamente a favor de empresas transnacionales, que utilizan procedimientos para contaminar con sus productos las tierras de los campesinos que no acceden a sus demandas, atenta contra la seguridad alimentaria de las poblaciones locales y favorece el empobrecimiento de las comunidades rurales, violando así los derechos a la alimentación y a una justa distribución de los alimentos establecidos en el artículo 11 del Pacto de DESC.

La protección de la propiedad intelectual debe considerarse una herramienta para la promoción de la innovación tecnológica y la transferencia y la difusión de tecnología, principalmente de los países desarrollados hacia los países en desarrollo. Esto garantizaría la efectiva realización de los principios de cooperación y asistencia entre estados en pos del establecimiento de un nuevo orden económico a nivel mundial basado en el respeto irrestricto de los derechos humanos (conf. artículos 1.2 y 55 de la Carta de las Naciones Unidas; artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículos 2.1, 15.4 y 23 del Pacto de DESC; artículo 3.3 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo).

Por tanto, establecer restricciones a la transferencia de tecnología en resguardo del interés del lucro de los particulares contradice la realización de estos objetivos.

En otro orden, el derecho internacional de los derechos humanos consagra el derecho de las personas de participar en los procesos de adopción de decisiones importantes que las afecten (artículo 15.1 del Pacto de DESC y artículo 8.2 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo). Sin embargo, el ALCA no contempla el cumplimiento de este derecho.

Como concluye el Comité en el Informe citado, “es fundamental –entonces– que los Estados Partes garanticen la dimensión social de la propiedad intelectual, de conformidad con las obligaciones internacionales de derechos humanos que han contraído. El compromiso explícito de hacerlo así y la creación de un mecanismo para examinar los sistemas de propiedad intelectual desde del punto de vista de los derechos humanos serían pasos importantes hacia ese objetivo”.

## CONCLUSIÓN

Los derechos humanos, con los alcances aquí expuestos, son la traducción normativa de una serie de principios y valores que se reputan como universales, no por la imposición de los poderes dominantes, sino como consecuencia de un proceso histórico en el que pueblos de diferentes culturas e idiosincrasias se han enfrentado contra la opresión, contra las tiranías, contra la esclavitud, contra las bayonetas. Y han aprendido la lección.

Es cierto que su configuración normativa aún tiene muchas lagunas, que permiten una libre interpretación sobre su significado y alcance. También es cierto que los derechos humanos no cuestionan al sistema capitalista. Pero así y todo, son un arma valiosísima para limitar el poder de las clases dominantes: son el reaseguro que los más débiles tienen de luchar contra la opresión dentro del sistema, sin renunciar por ello a su derecho a la rebelión, a la insurrección.

Sin embargo, aún falta mucho. En algún sentido los derechos humanos están normatizados para un mundo que ya no existe como tal. Como señala Boaventura De Sousa Santos, su lucha y sus demandas se dirigen a los estados únicamente, siendo que estos no son los únicos que violan los derechos humanos. Ahí tenemos, por ejemplo, a las empresas multinacionales que gozan de los beneficios de la globa-

lización, y que con el ALCA pretenden perpetuar y afianzar ese goce a costa del hambre de millones de seres humanos.

Es por ello que en este contexto resulta imprescindible cambiar la orientación. Debemos pasar de un activismo de defensa de los derechos humanos contra todas las formas de opresión a un activismo de los derechos humanos por otro mundo posible.

En otras palabras, los derechos humanos ya no son sólo nuestra garantía de defensa contra la opresión. Ahora debemos ir a por los derechos humanos como base para la construcción de otro orden económico internacional. Como señalan Piovesan, Passos Gotti y Martins, "los derechos humanos [deben] penetrar la política macroeconómica, de forma de envolver la política fiscal, la política monetaria, la política cambiaria. Las instituciones económicas internacionales deben tener en alta consideración la dimensión humana de sus actividades y el fuerte impacto que las políticas económicas pueden tener en las economías locales, especialmente en un mundo cada vez más globalizado" (Piovesan et al., 2004: 92).

En ese sentido, los derechos humanos, particularmente los derechos económicos, sociales y culturales, son un arma efectiva para limitar la libertad de mercado. Es cierto, no la niegan. La contextualizan en la realidad social y la supeditan a la plena realización del bienestar de las personas.

En palabras de la Comisión de Derechos Humanos, es necesario "crear un entorno, en los planos nacional e internacional, propicio para el desarrollo y la eliminación de la pobreza mediante, entre otras cosas, la buena gestión de los asuntos públicos en cada país, y, a escala internacional, la transparencia en los sistemas financieros, monetario y comercial, y el empeño en un sistema comercial y financiero multilateral abierto, equitativo, reglamentado, previsible y no discriminatorio" (Comisión de Derechos Humanos, 2002).

En el caso del ALCA, resulta evidente que si los estados se sentaran a negociar un acuerdo de estas características, tomando en cuenta la necesidad de atender la dimensión de los derechos humanos, llegarían a un resultado radicalmente diferente al que actualmente conocemos. En el lugar de las empresas multinacionales y el gran capital sería colocado el ser humano. Las economías se abrirían para fomentar el intercambio tecnológico y la solidaridad para el desarrollo como manifestación del derecho de los pueblos más pobres a participar de la riqueza del mundo.

Mary Robinson, la política irlandesa que supo ser Alta Comisionada de los Derechos Humanos de la ONU, lo expresó en estos términos: “Todas las contribuciones al Diálogo de los Derechos Humanos tienen claro que además de la necesidad de nuevos acercamientos, nuestra comprensión de las obligaciones de los derechos humanos debe continuar evolucionando, adaptándose a las existentes y cambiantes necesidades de los grupos que están luchando para alcanzar la justicia social. No debemos eludir la noción de que podemos configurar una más valiosa globalización, una que asegure los derechos básicos a la comida, el agua segura, la educación, el abrigo, el cuidado médico, y en la que la participación política se encuentre en un camino sustentable. En ese hacer, debemos primero ver si nuestros gobiernos, funcionando independientemente y dentro del marco de organizaciones internacionales, aseguran que nuestras propias políticas, prácticas y programas no exacerben la privación de los derechos en otros sitios; la misma presión debemos aplicarla a las empresas multinacionales y otros actores privados –aquellos que sacaron más beneficios de los cambios globales. Sólo entonces podremos hacer que los derechos humanos funcionen en un mundo globalizado” (Robinson, 2003). En eso estamos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alianza Social Continental 2001 *El Proyecto del ALCA y los Derechos de los Inversionistas. “Un TLCAN Plus”* (Brasil: Alianza Social Continental). En <<http://www.asc-hsa.org>> 19 de junio.
- Alianza Social Continental 2002 *Alternativas para las Américas* (Brasil: Alianza Social Continental). En <<http://www.asc-hsa.org>>
- Bidart Campos, Germán y Herrendord, Daniel 1991 *Principios de Derechos Humanos y Garantías* (Argentina: Ediar).
- Centro de Estudios Legales y Sociales-Forum Asia 2000 *Círculo de Derechos. Una Herramienta de entrenamiento para el activismo en defensa de los derechos económicos, sociales y culturales, Módulo 1* (Buenos Aires: CELS).
- Comisión de Derechos Humanos 2002 *La mundialización y sus consecuencias sobre el pleno disfrute de los derechos humanos* (EE.UU.: ONU). En <<http://www.un.org>> Resolución 2002/28.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 1999 *Declaración a la Tercera Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio* (E/C.12/1999/9).
- Constitución de la Nación Argentina.*



- De Sousa Santos, Boaventura 2004 *Los derechos humanos y el Foro Social Mundial*, XXXV Congreso de la Federación Internacional de los Derechos Humanos (Quito) 2 a 6 de marzo.
- Eide, Asbjorn and Rosas, Allan 1995 "Social and Cultural Rights: A Universal Challenge" in Eide, Asbjorn; Krause, Catarina and Rosas, Allan *Economic, Social and Cultural Rights* (Reino Unido: Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht).
- Gómez Iza, Felipe 1998 "El derecho al desarrollo: entre la justicia y la solidaridad" en *Cuadernos de Derechos Humanos* (Bilbao) N° 1.
- Gómez Iza, Felipe 2004 *Derechos Humanos y Globalización* (España: Bilbao).
- Gross Espiell, Héctor 1986 *Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano* (Costa Rica: Libro Libre).
- Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos presentado de conformidad con la resolución 2001/32 de la Comisión de Derechos Humanos* (E/CN.4/2002/54).
- Informe del Secretario General 2000 *Las dimensiones internacionales del derecho al desarrollo* (EE.UU.: UN Press).
- Informe del Secretario General 2002 *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (EE.UU.: UN Press).
- Piovesan, Flávia 2002 "Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional" en *Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional: Desafios do Direito Constitucional Internacional* (Brasil: Max Limonad).
- Piovesan, Flávia; Passos Gotti, Alexandra y Senne Martins, Janaína 2004 *A Proteção Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (Brasil: PUC/SP).
- Robinson, Mary 2003 *Making Human Rights Work in a Globalizing World* (Reino Unido: Human Rights Dialogue 2.9).
- Sánchez Daza, Germán 2004 *Los derechos de propiedad intelectual en el ALCA* (México: Universidad Autónoma de Puebla).

# PARTE III

## LAS AMENAZAS DEL ALCA EN PAÍSES Y SECTORES

ERIC DELGADO\*

## ARGENTINA, EL ALCA Y EL CAPITALISMO DE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

### INTRODUCCIÓN

EL MONOPOLIO, ¿ES SÓLO UNA FALLA DE MERCADO?

En cualquier curso básico de Economía (¿Política?) se enseña que un mercado perfecto es aquel donde, entre otros supuestos, se verifica una elevada atomización de agentes, ya sean oferentes o demandantes. La Ciencia Económica<sup>1</sup>, en tanto se apoye en los preceptos capitalistas, indicará que una situación monopólica es una excepción al

\* Estudiante avanzado de la Licenciatura de Economía en la Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Investigador del Departamento de Economía y Política Internacional del Centro Cultural de la Cooperación. El autor agradece la colaboración de Tamara Perelmuter, estudiante avanzada de Ciencia Política, UBA, e investigadora del Departamento de Economía y Política Internacional del Centro Cultural de la Cooperación, y Vera Kosciuczyk, estudiante avanzada de la Licenciatura en Economía, UBA.

---

1 Al decir Ciencia Económica, se está dejando de lado la escisión epistemológica que ha sufrido dicha ciencia respecto de su componente o costado político. Sería más apropiado hablar de Economía Política al referirse a la Economía como ciencia social. Por motivos expositivos, esta problemática sólo será mencionada sin profundizar en ella por considerar que no constituye un eje primordial en este artículo.

comportamiento del común de los mercados, es decir, que un *mercado imperfecto* es una situación poco frecuente que se denominará *falla de mercado*. ¿Es esto así o la pretendida excepción es tan frecuente que pone en tela de juicio su propio rótulo de *falla de mercado*?

En esta primera parte del presente artículo, el objetivo es reflexionar sobre algunas cuestiones que aparecen frente al investigador y que muchas veces terminan por convencerlo de que los supuestos robustos e incuestionables (diría un econometrista) conforman el perfecto andamiaje teórico capaz de solucionar cualquier problema surgido por la propia contradicción que posee el actual sistema. Se busca además dejar claro qué se entiende cuando se analizan las relaciones internacionales que actualmente se dan bajo el concepto de *globalización*.

Dentro de dichas relaciones, han tomando relevancia los bloques regionales importantes (e incluso también aquellos bloques de menor peso, como el MERCOSUR), que definen y rediseñan la repartición de los países, en tanto mercados, y, por ende, el destino de millones de seres humanos.

Dichos bloques poseen una característica en común: en su interior existe un notable peso relativo de parte de los monopolios al momento de imponer, entre otras cosas, las reglas del comercio internacional y las finanzas, así como la estructura de precios mundiales. Se agrega, además, la imposibilidad de los gobiernos de generar políticas de regulación de la conducta monopólica, ya sea por su propia connivencia o por la presión que dichos monopolios ejercen sobre aquellos. Esto da como resultado lo que en este artículo se denominará *dictadura de los monopolios*.

Un monopolio puede, desde adentro de una economía (es decir, siendo un *residente*<sup>2</sup> para la economía a la cual dicho monopolio ha penetrado), controlar una materia prima crítica o estratégica (el petróleo argentino puede constituir un buen ejemplo), un proceso tecnológico (las semillas de soja transgénica dentro del aparato agroexportador argentino, por ejemplo) o directamente un mercado. Puede

---

2 Por *residente* se entiende una unidad institucional que tiene un centro de interés económico en el territorio económico del país; es decir, cuando existe alguna localización –vivienda, lugar de producción u otras instalaciones– dentro del territorio económico en el cual, o desde el cual, realiza o pretende continuar realizando actividades económicas y transacciones a escala significativa, de manera indefinida o durante un período determinado pero prolongado de tiempo (Müller, 1998).

contar con el apoyo del Estado o bien lograr consenso a través de un acuerdo de reparto con otros monopolios (Testa, 1975).

En cualquier caso, se evidencia el control de alguna variable productiva y/o comercial que genera una clara dependencia del país respecto del monopolio ahora devenido en residente, el cual impide el ingreso de otros competidores igualmente monopólicos.

En líneas generales, las corporaciones de comportamiento monopólico presentan las siguientes características:

- “1) El control descansa en la dirección, o sea el consejo directivo más los principales funcionarios ejecutivos. [Si bien los intereses externos están generalmente representados en dicho consejo], el verdadero poder lo retienen los que están dentro, aquellos que dedican todo el tiempo a la empresa y cuyos intereses y carrera están ligados a sus fortunas.
- 2) La dirección la constituye un grupo que se autoperpetúa. [Se progresa al] ascender de posiciones bajas hacia otras más altas, dentro de una compañía dada, y cambiarse de una empresa pequeña a otra más grande.
- 3) Cada corporación aspira, y generalmente lo hace, a lograr su independencia financiera mediante la creación interna de fondos de los que pueda disponer libremente la dirección”<sup>3</sup> (Baran y Sweezy, 1969: 18-19).

Apoyado en la importante cantidad de monopolios existentes<sup>4</sup>, puede afirmarse que, en esta etapa “monopólica” del sistema capitalista, la expansión de los monopolios es *inevitable*, generando consecuencias a escala mundial.

Hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX los monopolios podían coexistir con los intentos de mercados nacionales y con las políticas propias de cada Estado, en parte porque su evolución estaba concentrada en las economías centrales y, por otro lado, porque había aún mercados suficientes para explorar y explotar. Se puede decir que los monopolios ayudaban a establecer una simultaneidad entre los mercados mundiales y los mercados nacionales. Además, era una estrategia conveniente el pensar las naciones como *compartimentos*

---

3 Los tres puntos mencionados están atravesados por sutiles subjetividades propias de cualquier entramado de poder.

4 También es importante tener en cuenta las constantes fusiones entre empresas que fomentan el aumento del poder económico de los monopolios.

*estancos* con un cierto grado de autonomía que permitiría la recuperación de la burguesía internacional (sobre todo la burguesía perteneciente a los países devenidos en centrales).

A medida que la expansión de los monopolios se exagera, las fronteras entre lo político (en tanto políticas económicas autónomas con Estados fuertes en términos de independencia) y lo económico (al tiempo que tiende a aumentar la presión de los monopolios hacia cada país, sobre todo aquellos países periféricos) encuentran contradicciones cada vez más profundas ya que los monopolios apelan a mecanismos tales como los movimientos de mercancías y de capitales (la IED es un indicador apropiado<sup>5</sup>) para ingresar a las economías y presionar así no sólo en el ámbito internacional, sino también en el ámbito nacional, afectando ahora la vida económica y política de dichos países.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, y con la hegemonía financiera de EE.UU., la expansión internacional de los monopolios trae asociada la internacionalización de la producción, con lo cual se torna imprescindible para su supervivencia la búsqueda de nuevas vías de expansión.

La unipolaridad<sup>6</sup> potencia aún más la búsqueda incansable, por parte de los capitales concentrados, de imponer a escala mundial la idea de que el libre comercio es una forma superadora de cualquier situación anterior en términos de comercio internacional.

Siendo cuna de los principales monopolios mundiales, EE.UU. ha buscado, mediante la instauración del ALCA, un objetivo claro: la *exclusividad comercial en América Latina*. Una dependencia latinoamericana que no se remite sólo a cuestiones comerciales, sino que aborda todos los aspectos que hacen a la soberanía de un país o una región. En palabras de Enrique Arceo, *“El ALCA procura consolidar en América Latina el tipo de dominación a través del mercado que EE.UU. busca implantar en el conjunto de la economía mundial. La liberalización de la economía mundial que ha tenido lugar en el último cuarto de*

---

5 Al hablar de inversión, es importante destacar que, si bien se suele hacer una distinción entre inversión financiera y productiva en términos históricos, siempre ambas variantes terminan generando una alianza que busca rearticular el poder del bloque dominante. Esto responde a que, en última instancia, ambos conceptos devienen de un mismo origen, esto es, el capital (Arceo, 2001).

6 Si bien EE.UU. es hoy la potencia más importante en términos geoestratégicos, no se desestima el peso de otros países y ejes que buscan una mejor posición mundial. Sin embargo, dado que el artículo está centrado en el ALCA como objeto de estudio, se considera que EE.UU. se torna protagonista no excluyente de cualquier análisis y escenario posible.

*siglo no es un fenómeno resultante de la evolución de las estructuras económico-sociales o una consecuencia de la revolución tecnológica. [...] El ALCA es un claro ejemplo de establecimiento de nuevas normas a ser observadas por las naciones a fin que el capital opere en toda América como un mercado único” (Arceo, 2001).*

Concluye así el primer punto en el cual se trató de indicar el importante papel que los monopolios tienen en el análisis del impacto del ALCA en una economía *fuertemente extranjerizada* como lo es la economía argentina.

### ¿EXISTEN CONTRADICCIONES ENTRE EL MULTILATERALISMO Y LA REGIONALIZACIÓN?

El punto anterior pretendió dejar claro que la presencia de una etapa monopólica es evidente y que se debe tomar esta importante variable al momento de realizar cualquier análisis del ALCA en tanto instrumento norteamericano para la hegemonía<sup>7</sup> en nuestra región y, particularmente, en la Argentina, uno de los miembros de mayor peso relativo dentro del MERCOSUR y con una economía de características competitivas (y no complementarias) respecto de la economía norteamericana.

En este segundo punto se busca analizar, cuando menos tangencialmente, conceptos muy en boga como el *multilateralismo* y la *regionalización*.

Desde un primer análisis, la pregunta que sirve de título a esta parte del artículo arroja dos posibles interpretaciones:

- Es posible pensar a la regionalización como una instancia de negociación exclusivamente comercial que se sucede dentro de un marco de hegemonía del sistema capitalista, y que reproducirá las contradicciones propias de dicho sistema, incluso si los miembros de dicho bloque no son países considerados centrales. En este sentido, podría decirse que cualquier intento de

---

<sup>7</sup> Por *hegemonía* se entiende a la capacidad de convertir la propia concepción del mundo en verdad universal. Esto se da ya sea porque las condiciones materiales que la generan y la acción del sujeto colectivo que la sustenta logran construir amplios consensos mediante la pertinencia argumental del discurso; o porque esa concepción del mundo se impone como esencia moral mediante el recurso de la violencia justificándose así la sanción a la disidencia. De esta manera, la hegemonía no puede ser reducida sólo al poder económico o militar, aunque estos son una parte constitutiva de la construcción de los *discursos de verdad*. En la capacidad de universalizar la propia concepción del mundo, está la base de la dominación (Gramsci, 1975; Ceceña, 2003).

regionalización contendrá las mencionadas contradicciones en tanto sus mentores la piensen desde una óptica “de libre comercio”<sup>8</sup>.

- Por otro lado, se podría entender a la regionalización como una herramienta de negociación político económica de los distintos países o grupo de países, que busque no sólo una posición mejor en el comercio internacional sino que además tenga como objetivo la autonomía necesaria para poder abandonar su situación de dependencia económica (aplicable esto último a los países considerados no centrales).

El ALCA, en tanto herramienta de dominación, responde a la primera definición. La propuesta de la administración Clinton de instaurar el ALCA buscó, además de una mejor posición frente a los otros dos bloques poderosos (asiático y europeo), impedir que se consolide cualquier intento de regionalización en América Latina y el Caribe.

La coyuntura política de la región latinoamericana ha sufrido cambios que han impactado de formas diferentes en los procesos de negociación de la instauración del ALCA<sup>9</sup>. La pretendida negociación pensada desde EE.UU. ha tenido que adoptar medidas de negociación de tipo *bilateral* para poder seguir adelante con la implementación del ALCA<sup>10</sup>.

Dado el avance de la UE como bloque y su actual nivel de negociaciones con el MERCOSUR (que aunque es aún embrionario, existe y posee la misma lógica que el ALCA, la OMC o cualquier otro TLC) se vuelve imprescindible para EE.UU. lograr el rápido consenso, al menos en el ámbito bilateral, como una forma de poder presionar a los países miembros de los distintos bloques regionales latinoamericanos y de romper con la posible unificación de posiciones frente al acuerdo.

Tomando a la totalidad de los bloques como asociaciones estratégicas que buscan una mejor posición dentro del comercio

---

8 Es frecuente escuchar a funcionarios argentinos hablar de *regionalismo abierto*, es decir, una regionalización que responde a la primera definición expuesta.

9 La victoria del *chavismo* en la Venezuela bolivariana es el ejemplo más emblemático, dado el rechazo explícito que EE.UU. tiene respecto de dicho gobierno. Las victorias del PT brasileño, el PJ en Argentina y el Frente Amplio uruguayo son ejemplos menos claros, dada su forma de negociación frente al ALCA. La mediática idea de un “ALCA light” es peligrosamente poco clara para la soberanía de los miembros más importantes del MERCOSUR.

10 Las negociaciones con Chile pueden servir de ejemplo.



internacional, es necesario formular otra pregunta que complementa a la que da nombre a este capítulo.

### ¿QUIÉNES SE BENEFICIAN CON LA REGIONALIZACIÓN?

La respuesta a esta pregunta encontrará nuevamente a los capitales concentrados y monopólicos como los únicos actores protagónicos de todo este proceso de negociación<sup>11</sup>. Sin embargo, la idea puede ser un tanto más compleja: *La entrada de esos capitales, bajo la forma de inversión directa y, cada vez más, en asociación con empresas locales, constituía una solución conveniente para las dos partes: para el inversionista extranjero, su equipo obsoleto produciría allí utilidades similares a las que podía obtener con un equipo más moderno en su país de origen, en virtud del precio más bajo de la mano de obra local; para la empresa local, se abría la posibilidad de lograr con dicho equipo una plusvalía relativa de considerable importancia* (Marini, 1970: 19).

La vigencia del análisis de Marini es indiscutible. El carácter internacional del capital y, más específicamente de la IED, nos indica lo falso de una elección entre sectores en pugna por mercados y regiones plausibles de ser cooptadas económicamente y, por ende, de reducir sus respectivas soberanías en pos de un regionalismo abierto que potencia el desarrollo del sector agroexportador asegurado por el ingreso y residencia del capital extranjero (en forma de IED), quedando para la burguesía nacional el control de actividades secundarias y de una orientación al mercado interno regional.

Tarde o temprano, fiel a sus intereses de clase, la burguesía nacional termina alineándose con el capital internacional. Argentina es un buen ejemplo histórico: el Pacto Roca-Runciman de 1933 y el Tratado D'Abernon<sup>12</sup> de 1928 son el reflejo del peso de sectores pun-

---

11 Se considera al Estado norteamericano como un agente no independiente de dichos monopolios encargado de gestionar el terreno comercial, al tiempo que utiliza esa misma gestión para imponer su supremacía ideológica. Se puede pensar como una especie de "mutualismo" entre los capitales concentrados y un Estado capitalista funcional a ellos.

12 El vicepresidente argentino Julio Roca (h) firma en Londres con el ministro de comercio británico Runciman, el 1° de mayo de 1933, el Tratado de Londres o Roca-Runciman, impulsado por invernadores, frigoríficos y grandes criadores, en medio de la oposición parlamentaria y nacionalista. El convenio garantizaba evitar restricciones en las importaciones de carne por debajo del 90% correspondiente al año terminado el 30 de junio de 1932 –año de compras bajas para las carnes argentinas en beneficio de las de procedencia australiana y neozelandesa–; un 85% de las importaciones quedaban

tuales al momento de tomar decisiones político-económicas. De esta manera, se rompe el mito que pregona la existencia de una burguesía nacional opuesta a los intereses del imperialismo.

El argumento de que el ingreso de IED es sinónimo de mejoras en el ámbito tecnológico regional queda evidentemente refutado. Como bien plantea Marini, la historia muestra que los acervos tecnológicos que supieron ser ingresados a nuestra región rara vez eran iguales a los aplicados en las regiones más avanzadas industrialmente que proveían dicha tecnología (Marini, 1970). Siguiendo con los tratados expuestos arriba, los ferrocarriles británicos residentes en la Argentina son un ejemplo concreto de cómo pesó más una cuestión política que un análisis microeconómico de los costos relacionados al sector.

El panorama presentado parecería arrojar como consecuencia inmediata una negación de cualquier intento de regionalismo, en tanto pérdida parcial de soberanía en manos de un proyecto meramente comercial de mayor alcance. ¿Es realmente así? ¿Se

---

en manos anglo-norteamericanas y un 15% se reservaba a la CAP. Vigente el control de cambios, el Reino Unido obtiene un cambio favorable para las compras que de allí procedieran, cuando se fija una base doble de cambio: *libre y oficial*; se aseguran divisas disponibles al Reino Unido, equivalentes al monto total del cambio en libras esterlinas que surgen de las ventas de productos argentinos allí. Se resuelve no gravar con impuestos el carbón y otros productos de procedencia británica, al tiempo que se asegura un *trato benévolo* por parte de la Argentina a las inversiones británicas.

Respecto del Pacto Oyhanarte-D'Abernon: el gobierno argentino propuso ese acuerdo durante el último gobierno de Yrigoyen y de hecho fue negociado por el canciller Horacio Oyhanarte y el diplomático británico Edgard D'Abernon, quien había tenido una importante participación en la política exterior de su país luego de la Primera Guerra Mundial, y firmado por ambas partes, aunque no alcanzó a ser ratificado por el parlamento a raíz del golpe del general José Félix Uriburu del 6 de septiembre de 1930. Lo que hoy, si se hubiera ratificado, conoceríamos como Pacto Oyhanarte-D'Abernon, fue propiciado por el propio Yrigoyen a través del senador Diego Luis Molinari, firmado por el propio presidente el 8 de noviembre de 1929 y votado favorablemente por la Cámara de Diputados en la noche del 12 al 13 de diciembre de ese año, pero se demoró en el Senado, por los problemas que el oficialismo contaba en la Cámara Alta. El tratado, inspirado en *comprar a quien nos compra*, como pedía la Sociedad Rural Argentina (SRA), vocera de los invernadores, tendía a beneficiar al Reino Unido que con ello se aseguraba continuar el aprovisionamiento de material ferroviario, mucho más caro que el estadounidense, a cambio se seguir comprando carnes. Por eso dicho acuerdo, tan festejado en Londres, fue dejado de lado por Uriburu, con quien comenzaba a perfilarse un giro en el alineamiento argentino a favor de EE.UU., lo que de algún modo explica su ofrecimiento a sucederlo como presidente a un republicano como Lisandro De la Torre, cuyo partido, el PDP, que representaba a pequeños criadores, no veía mal un acercamiento con la potencia emergente (Girbal-Blacha, 1998; Schwarzer, 1996).

debería negar cualquier regionalismo ya que significaría un abandono de *lo nacional*?

Una situación de regionalización efectivamente implica en algún punto la pérdida de soberanía en pos de un proyecto de mayor envergadura. Ahora bien, el problema surge al pensar qué tipo de regionalismo es el que realmente incluirá a todos los integrantes vinculados a la región en cuestión. Algo tan simple como afirmar que *todos* tienen derecho a decidir el destino de la región que habitan y a ser parte constitutiva de su evolución.

El *regionalismo abierto*<sup>13</sup> que se difunde desde la mayoría de los gobiernos pone exclusivo énfasis en el aspecto comercial, tomando como estructura lógica los principios básicos de los modelos neoclásicos. Se dejan de lado los aspectos no plausibles de ser modelizados. Se neutralizan para que no reflejen las contradicciones potenciales que dicha escuela de pensamiento posee. Se podría decir que, desde esa visión, una región será vista como un *territorio*<sup>14</sup> factible de ser introducido dentro de una función de producción única, homogénea, capaz de enterrar cualquier problemática que escape al ámbito económico.

Vista bajo este prisma, la regionalización se transforma en una mera unión coyuntural entre países (léase gobiernos) que buscan aumentar su poder de negociación frente a otros países u otros bloques regionales que operen de igual manera. Todo a espaldas de quienes luego sufrirán las consecuencias de la connivencia, la corrupción, la impericia o la desidia.

Lejos de esta visión, se pretende en este trabajo aportar a la búsqueda de un regionalismo distinto, autónomo, inclusivo, que contemple los múltiples aspectos que componen la vida social de los pueblos y que no quede supeditado sólo al ámbito económico entendido como un mero intercambio comercial y una puja de poder.

---

13 Para profundizar sobre regionalismo abierto, ver CEPAL (1994).

14 “La territorialidad ‘neoliberal’ articula territorios con la economía global y desarticula otros, se puede vincular tanto a las geografías de centralismo como a las de la marginalidad”. Mientras que, en las primeras, el poder se concentra y por ende las decisiones tomadas allí son cruciales, en las segundas se configuran espacios de dominación y subordinación que se plasman en paternalismos, caudillismos, etcétera. En síntesis, más allá de sus diferencias, en ambos territorios, se continúa reproduciendo la lógica capitalista; de hecho, es dicha lógica su ligazón más fuerte. “El territorio es dinámico, dialéctico [...] Los territorios nos son fijos, justamente porque son expresión de fuerzas sociales en pugna. Por lo tanto están expuestos a reformulaciones constantes, a nuevos trazados y delimitaciones” (Mazzeo, 2004).

Se torna necesario, entonces, definir la autonomía de la cual estaría impregnada este regionalismo propuesto, un instrumento estratégico de liberación de todo sujeto social involucrado en el devenir de la región. Dicha autonomía debería impulsar la democratización de la sociedad, diseminar el poder (en todos sus aspectos) para tornarlo menos nocivo, promoviendo una verdadera igualdad y una real participación de todos aquellos que conformen la región en cuestión (Zibechi, 2003).

El regionalismo aquí planteado, por otro lado, pondría en cuestión la idea de regiones constituidas por Estados-nación, es decir, interpelaría la esencia misma del concepto de frontera política. Estas son fruto del devenir histórico y de la lucha de clases, y bajo ningún punto de vista constituyen verdades absolutas e incuestionables. Es importante entender a los Estados nacionales como estructuras de poder, y, como tales, son “siempre, parcial o totalmente, la imposición de algunos, a menudo cierto grupo, sobre los demás”. En otras palabras, “*son producto [...] del modo en que han quedado configuradas las disputas por el control del trabajo, sus recursos y productos; del sexo, sus recursos y productos; de la autoridad y de su específica violencia; de la intersubjetividad y del conocimiento*” (Quijano, 2000: 226).

En la conformación de este nuevo regionalismo autónomo, algunos autores ya han dado pasos importantes respecto de su definición. Los *circuitos productivos* que propone Alejandro Rofman están íntimamente vinculados a las *bioregiones* que plantea Eduardo Gudynas. Mientras el primer autor enfatiza el aspecto económico y social, el segundo hace lo propio en lo referente a la ecología y la sustentabilidad.

Para Rofman, “el circuito productivo abarca un conjunto de unidades de producción, distribución y consumo que operan intervencionalizadas entre sí a partir de una actividad común a todas ellas”. En cada circuito productivo encontraremos una serie de eslabonamientos que variarán en su número según sea el tamaño del mismo. Cada uno de estos conjuntos de eslabonamientos en que se puede desdoblar el proceso de crecimiento recibe, en la dimensión espacial, la denominación de “circuito productivo regional” (Rofman, 1999).

En tanto, para Gudynas, una bioregión es una región ecológica, que no necesariamente respeta las fronteras políticas. “Cada una de ellas posee atributos ecológicos propios y diferentes actitudes productivas y, en muchos casos, se extienden a más de un país”. La integración “es una condición necesaria para la sustentabilidad” (Gudynas, 2002: 147).

Ambos conceptos tienen como nexo la idea de complementariedad entre lo ecológico y lo productivo (sin olvidar además el aspecto

espacial), donde se apunta a una integración que funcione bajo parámetros distintos a los planteados por el regionalismo abierto.

#### LA VISIÓN NORTEAMERICANA DE UNA “PERFECTA HEGEMONÍA” DEL CONTINENTE

En este punto se realizará una síntesis de la forma en que el gobierno norteamericano ha planificado su proyecto hegemónico para la región de América Latina y el Caribe. Un especial énfasis será puesto en aquellos puntos donde la lógica aplicada por el gobierno estadounidense es intencionalmente falaz o bien donde la propia realidad se ha encargado de demostrar que de dicha lógica no se desprenden los resultados pregonados desde la visión norteamericana.

- *El contexto o “deber ser”. La democracia representativa:* para que sus intenciones sean viables, Estados Unidos plantea un contexto en el cual la *democracia representativa* debe ser la única forma posible de gobierno. Jamás se pondrá en duda esta forma de democracia; no hay lugar en las ideas norteamericanas para una *democraciaparticipativa* en donde la sociedad civil posea un protagonismo real en lo referente a los asuntos de la región. Una introducción concreta de los pueblos que se verán afectados por las decisiones tomadas por los representantes de los distintos países involucrados implicaría para los planes hegemónicos una clara barrera que bajo ningún punto de vista puede ser aceptada. El gobierno norteamericano sabe del poder del pueblo cuando éste se organiza y es por ello que apela a fortalecer las negociaciones “informales” y/o bilaterales o con grupos de países<sup>15</sup>.

La democracia representativa, además, es funcional en el actual contexto, para que cualquier intento político que se desvíe mínimamente de lo que EE.UU. entiende por democracia representativa, sea considerado *terrorista*. En consecuencia, la democracia que plantea EE.UU. se transforma en una herramienta funcional para lograr que cualquier intento de autonomía sea catalogado de terrorismo. El abanico de posibilidades no dejará afuera a ninguno de dichos intentos políticos<sup>16</sup>.

Otro punto que refuerza la idea, mencionada al principio del artículo, de dictadura de los monopolios, es la total ruptura con la idea que

15 También se deben tener presente los acuerdos *mínimos comunes* que manejan la misma lógica que la negociación bilateral, pero aplicada ahora a los contenidos.

16 La frenética búsqueda de un nuevo enemigo, tras la caída de la URSS, se traduce en la *villanización* de algunos Estados (Irán, Irak, Venezuela, Corea, Colombia, entre otros).

tienen algunos investigadores acerca de una real disputa entre los partidos Republicano y Demócrata norteamericanos. El ALCA, aunque ha venido sufriendo altibajos de índole coyuntural, nunca fue puesto en tela de juicio por los sucesivos gobiernos norteamericanos a lo largo del tiempo; de hecho, cada una de las administraciones ha contribuido a la progresiva consolidación de la hegemonía norteamericana. Esta característica sirve como ejemplo para demostrar que, en realidad, y sobre todo desde una visión latinoamericana, no hay un bipartidismo tal en el que exista una disputa democrática en el seno de la pretendida democracia representativa estadounidense. Los hechos demuestran que sólo hay un *intercambio constante*<sup>17</sup> entre miembros de los dos partidos antes nombrados pero que, en lo referente a la estrategia norteamericana para la región, dicha dicotomía es inexistente.

- *El libre mercado y la obsolescencia del proteccionismo, el otro eje rector del contexto deseado*: la imposición del libre mercado como única forma viable y deseable para el continente es el otro eje importante en los planes de EE.UU. Se pretende mostrar a las ideas neoliberales como “victoriosas” a la hora de ofrecer un camino posible que conduzca a un bienestar general de los pueblos, argumentando que el crecimiento económico será posible sólo implementando dichas ideas. Sin embargo, los países que han aplicado este paquete de soluciones han fracasado con consecuencias negativas en aspectos clave para ese pretendido bienestar: la peor distribución del ingreso, el deterioro de las economías regionales, el aumento del desempleo, la pobreza y la violencia social, etc., nos demuestran que de ninguna manera el libre mercado arroja resultados positivos en términos de crecimiento económico<sup>18</sup>. Es decir, que la suma de los bienestares individuales no da como resultado el bienestar colectivo y que la “mano invisible” de Adam Smith se

---

17 Como intercambio constante se engloba cualquier negociación política coyuntural (y generalmente de tipo interno) entre miembros de los partidos mencionados, pero que de ningún modo hacen a un cambio real en lo concerniente a los intereses estadounidenses para el resto del continente americano.

18 La República Argentina es un muy buen ejemplo de ello: el crecimiento económico en términos macroeconómicos nunca se transformó en un desarrollo económico con equidad social y bienestar colectivo. El supuesto *efecto derrame* jamás llegó para las miles de familias que vieron pasar la década de los noventa como un símbolo de aumento del deterioro social, económico y cultural de sus vidas. Argentina, otrora alumno ejemplar del FMI, es hoy uno de los ejemplos más nombrados a la hora de criticar las recetas *infalibles* de dicho organismo internacional.

ha transformado en la *mano dura* de un país que acompaña la imposición del ALCA con un fortalecimiento de sus injerencias militares en las regiones latinoamericana y caribeña<sup>19</sup>.

Otro punto asociado al concepto de libre mercado es que dicha idea pretende mostrar como *obsoleto* cualquier intento de proteccionismo, regulacionismo o de aplicación de políticas económicas donde un Estado Nacional posea un papel importante. Sin embargo, la historia muestra que las grandes potencias que hoy pregonan la eliminación del proteccionismo en los países periféricos han aplicado abiertamente dichas políticas. EE.UU., Gran Bretaña, Alemania, son claros ejemplos de esta contradictoria situación; todos ellos han apelado al proteccionismo y aún hoy continúan haciéndolo en algunos sectores de sus economías.

Hasta aquí, ha sido presentado el contexto “ideal” que EE.UU. pretende para imponer el ALCA en la región. Sintéticamente, los puntos entonces son: la democracia representativa como única forma de gobierno, el libre mercado como eje económico regional y la eliminación de cualquier política económica que formule axiomas de tipo proteccionista o regulacionista.

A continuación, se tomarán los tres pilares en los que se apoya la “Iniciativa para las Américas” expuesta por George Bush el 27 de junio de 1990.

- *Los tres pilares: el comercio, la inversión y la deuda.* En este punto, se pretende profundizar aún más sobre lo propuesto por EE.UU. para la región.

En lo referido al comercio, desde los EE.UU. se fomenta la eliminación de cualquier barrera proteccionista que, según su lógica capitalista, impida que el mercado opere de manera *óptima*. Sin embargo, es el mismo proteccionismo que dicha potencia supo aplicar como forma de preservar su propio progreso económico en un marco donde los mercados perfectos, o bien no existen o, en su defecto, no logran resolver mediante el “libre juego de oferta y demanda” los problemas que aquejan a los agentes económicos menos poderosos.

---

19 El problema de la “militarización” del continente sólo será nombrado como otro factor que acompaña al ALCA en su constante búsqueda de implementación. Por motivos expositivos, no se profundizará sobre la denominada militarización, aunque es importante dejar claro su papel estratégico.

¿Por qué se busca un mercado *libre y justo* que simultáneamente opere bajo las leyes antes mencionadas? Porque, al no existir una igualdad entre los agentes económicos, los ya poderosos podrán hacer uso de sus ventajas en tanto poder de negociación. La estructura de precios quedará en manos de dichos agentes, desplazando a cualquier otro que quiera ingresar al mercado y que no pueda adaptarse a dicha estructura. A ello se suma la posibilidad de los agentes monopólicos de aplicar barreras a la entrada, potenciando aún más la tendencia creciente a una economía regida por esta supuesta *falla de mercado*. En consecuencia, la idea de un mercado que opere bajo estas características y que, al mismo tiempo, sea realmente justo y libre para todos, es una contradicción.

La cooperación que ofrece el gobierno estadounidense no busca fomentar la igualdad entre agentes económicos, sino exclusivamente fomentar el comercio internacional que favorecería a todo flujo de inversión proveniente principalmente de EE.UU. Para ello se utilizarán métodos de presión político-diplomática de tipo bilateral, o por grupos de países, en donde lo que se busca es romper con cualquier tipo de alianza entre países menos poderosos. A modo de ejemplo, las negociaciones bilaterales entre EE.UU. y Chile han arrojado un saldo positivo para el país del Norte ya que han logrado imponer un TLC bilateral al tiempo que han logrado vincularlo más con un país que es estratégico para el devenir político económico de la región sudamericana.

En lo concerniente a las inversiones, el gobierno norteamericano busca imponer una *reforma* que posibilite el ingreso irrestricto de inversiones a los distintos países latinoamericanos y caribeños. Es preciso tener presente que una entrada masiva de capitales no implica necesariamente un aumento del empleo ni una mayor distribución de los ingresos. En cambio, sí implica un mayor endeudamiento neto de parte del país respecto del resto del mundo. También implica una mayor tasa de plusvalía y un giro constante de remesas al exterior (principalmente a EE.UU.), y una extranjerización de las economías nacionales que disminuiría la independencia política de los gobiernos involucrados.

Interesante es el método por el cual EE.UU. propone la reforma de las inversiones: el endeudamiento mediante la utilización de los organismos multilaterales de crédito<sup>20</sup> como mediadores entre los

---

20 BID, BM y FMI.



intereses estadounidenses en la región y las ya endeudadas economías del resto del continente.

Es decir, el endeudamiento de los países latinoamericanos viene simultáneamente por tres lados:

- El ingreso masivo de capitales (que, por cierto, no necesariamente responderían a la lógica del capital industrial sino que pueden constituir fondos de corto plazo, de muy elevada volatilidad, responsables de la mayoría de las burbujas especulativas mundiales).
- Préstamos otorgados por los organismos antes citados en pos de lograr una reforma que aliviane el ingreso de dichos capitales.
- Fondos de inversión orientados principalmente a fomentar una nueva ola de privatizaciones (es decir, mercados de bajo riesgo y con un *piso de rentabilidad asegurada* por sus características estratégicas).

La contradicción se potencia aún más si se tiene presente que el otro pilar es el peso de la deuda de las naciones latinoamericanas y caribeñas.

Respecto de la deuda con los bancos comerciales, el Plan Brady se encargó de *licuarle* la deuda a las corporaciones bancarias pudiendo estas vender su deuda en bonos a pequeños tenedores dispersos en distintos países.

En consecuencia, la actual deuda *oficial* tiene un importante papel en el destino económico de los países involucrados. Se plantea desde el gobierno norteamericano una especie de elegante chantaje que busca abiertamente presionar a los gobiernos endeudados, apelando a supuestas reducciones de deuda, para que lleven a cabo las reformas antes descriptas. En resumen, es otro camino más que conduciría a incrementar el peso de la deuda ya existente, al tiempo que facilitaría la imposición del ALCA como mecanismo de dominación.

Otro punto interesante es aquel que estipula una reducción o refinanciamiento de deuda pública a cambio de incentivos a la protección del medio ambiente. Es importante recordar que fueron los Estados Unidos los que no hace mucho rompieron con el Protocolo de Kyoto con la única argumentación de que lo hacían porque no podían impedir el progreso económico de sus agentes industriales (en tanto monopolios industriales con gran poder de negociación político económica).

¿Por qué tanto interés en fomentar la protección de los recursos naturales del resto de América, siendo esa potencia causante de más

del 25% del total de emanaciones fabriles del globo? Su preocupación está estrechamente vinculada a los intereses que los EE.UU. poseen sobre los recursos naturales existentes en la región latinoamericana y caribeña. Debido a la irracionalidad de su uso, sus recursos padecen una creciente saturación y contaminación por lo cual nuestros recursos se tornan estratégicos para la potencia que hoy pregona lo que no hace mucho desestimó: el uso racional de *bienes* considerados *no renovables* (Ceceña, 2003).

El panorama de las negociaciones muestra un estancamiento que viene dado por las propias contradicciones que surgen a medida que se avanza en dicho proceso. Sin embargo, no sería atinado pensar en que esa variable es suficiente como para hacer retroceder la implementación del ALCA. Se muestra imprescindible, entonces, la acción directa de las clases subalternas organizadas que busquen el consenso necesario para poder hacer frente a la herramienta de negociación bilateral o por grupos de países. Es decir, a la estrategia de ruptura que plantea el gobierno norteamericano se le debe contraponer una herramienta de integración y consenso que pueda generar un verdadero *bloqueo* y que contribuya con la eliminación total de este instrumento de dominación impulsado por EE.UU.

Desde ya, la presencia de organizaciones civiles y movimientos sociales dentro de las estructuras actuales donde se deciden cuestiones vitales (ONU, OMC, entre otras) no garantiza un cambio cualitativo en las relaciones de poder ya que dichas instituciones operan bajo la misma lógica descripta.

## ARGENTINA Y LA PREPARACIÓN DEL CONTEXTO PROPICIO

### UN POCO DE HISTORIA ARGENTINA

“La América para los americanos, quiere decir en romance: la América para los yankees, que suponen ser destinados manifiestamente a dominar todo el continente”.

Corría el año 1889 y el entonces delegado argentino (y futuro presidente), Roque Sáenz Peña, exponía con claridad su postura *antinorteamericana*. Esto se daba en el marco de la Conferencia Panamericana de Washington donde EE.UU. ya pensaba propuestas tales como una Unión Aduanera Americana o una moneda única continental.

¿Había entendido el mencionado delegado el carácter internacional del capital? De ninguna manera, tan sólo representaba los

intereses de la burguesía nacional, alineada a los de la burguesía europea, particularmente la de origen británico.

Los sectores argentinos burgueses beneficiados por aquella época eran los vinculados al modelo agroexportador, principalmente ubicados en la región pampeana.

Como se ve, tanto la idea anexionista norteamericana como el peso político y económico de algunos sectores burgueses argentinos datan de varias décadas y de una vigencia indiscutible ya que, a más de un siglo de distancia de 1889, es pertinente preguntarse: en una Argentina con la mitad de su población sumida en la pobreza, ¿quiénes están beneficiándose hoy con los elevados precios internacionales de la soja? Nuevamente se repite el mismo esquema: por una parte, los capitalistas residentes en la región poseedores de tierras fértiles que, cabe agregar, nada desean saber sobre reforma agraria alguna. Por otro lado, las empresas transnacionales (en su gran mayoría de origen norteamericano) que operan de forma monopólica en productos tales como las semillas de soja transgénica o los modernos fertilizantes cuya misión es el aumento de las productividades del sector para beneplácito de la ya acaudalada oligarquía argentina (Marini, 1970; Schvarzer, 1996).

¿Cómo es que, siendo la Argentina un país rico en recursos naturales, humanos, territorio, alimentos, no se ha podido dar el *despegue* del que hablan algunos teóricos del *crecimiento económico*?<sup>21</sup>. ¿Es suficiente indicar que la culpa es de los *enemigos externos* del país o también habría que tener en cuenta a las elites dominantes que fueron ocupando y ocupan el poder en Argentina?

Argentina ha sabido padecer políticas económicas de todo tipo, pero el embate del sistema capitalista en su *forma neoliberal*<sup>22</sup>, cuyo cambio de modelo de acumulación se visualiza en la dictadura

---

21 Para profundizar sobre esta postura del *crecimiento económico* ver Rostow (1970). Otros autores han retomado, aun en la actualidad, las ideas que Rostow planteaba. Lo simple de este modelo seduce a aquellos cientistas que aún pretenden analizar al crecimiento usando una función de producción denominada ahora eufemísticamente *función de producción agregada*.

22 Se intenta poner énfasis en que existe cierta tendencia a revalorizar al keynesianismo como una forma de salvar las contradicciones del sistema capitalista. En realidad, es simplemente una variante más de la economía capitalista que no resuelve las contradicciones sino que, fiel al estilo del cientificismo positivista, intenta sortear dichas contradicciones y seguir adelante con la construcción e imposición del *andamiaje teórico* necesario para que sobreviva el sistema capitalista como tal.

militar de 1976<sup>23</sup>, es quizá lo más evidente por sus consecuencias, secuelas y violencia. Algunos autores sostienen, de hecho, la idea de pensar al comienzo de dicho gobierno de facto como un verdadero *quiebre* para la sociedad argentina en todos los aspectos que a ella conciernen. Un antes y un después (Rofman, 2000). Los subsiguientes gobiernos democráticos que han pasado por la Casa Rosada no han tomado medidas que puedan considerarse *anticíclicas* respecto de temas tan preocupantes como la evolución de la producción, el empleo y la productividad en la industria argentina, el aumento de la pobreza y la indigencia, entre otros. Es decir, no han tenido una postura clara y una voluntad de verdadero cambio respecto del legado que la última dictadura militar dejó en el país. Peor aún, el apogeo de la aplicación de las medidas neoliberales se dio durante la década del noventa con el empleo a rajatabla de los dictámenes de los organismos internacionales (FMI y BM, entre otros), con consecuencias que resuenan hasta la actualidad.

En términos generales, las características más importantes del período 1976-2001 (Kulfas, 2002; Rofman, 2000) pueden sintetizarse en:

- Liberalización de la actividad financiera, generando una clara preferencia por la actividad especulativa de cualquier excedente económico: se liquidaban activos para luego obtener préstamos y realizar colocaciones en el exterior aprovechando la diferencia entre las tasas de interés. Esto se complementaba con la llamada *patria contratista*, es decir, grupos económicos locales vendían insumos en forma monopsónica al Estado Nacional cobrando grandes sobreprecios.
- Apertura indiscriminada de los mercados. Una característica importante fue la entrada de importaciones que competían con productos nacionales en clara desventaja debido a la diferencia de precios.
- En la década del ochenta, las políticas que buscaban tímidamente las inversiones industriales sólo fomentaban la concentración que venía desde la dictadura militar.

---

23 Si bien aquí no es tratada la concreta violación a los derechos humanos y de los trabajadores, como tampoco la conexión directa de la dictadura con la existencia del denominado Plan Cóndor, no es la intención del artículo dejar de nombrar estas características para entender un poco más el contexto actual de la clase trabajadora y del aparato industrial argentino.

- Con los dos gobiernos del ex presidente Carlos S. Menem en la década del noventa, se agrega a lo ya expuesta, la implementación de una paridad cambiaria fija (conocida como *el uno a uno* o *Plan de Convertibilidad*) que generaba la apreciación del peso respecto del dólar de manera ficticia. En consecuencia, muchas empresas de capital local fueron transferidas al capital extranjero.
- La privatización de empresas públicas y bienes estratégicos en manos de grandes capitales, con el subsiguiente y constante giro de remesas al exterior por parte de dichos capitales transnacionales.
- La desregulación de algunos mercados de bienes y servicios. Respecto del sector estudiado, se suma lo siguiente: la igualdad entre el dólar y el peso produjo un encarecimiento de costos, cuestión que se trasladaba automáticamente a los precios, imposibilitando cualquier intento de exportación competitiva. Así, el sector estudiado dejó de ser un generador de valor agregado para pasar a conformarse en un mero armador de insumos importados.
- Se generó una mayor concentración de los capitales en detrimento de las pequeñas y medianas unidades productivas. A esto se le suma la llamada *flexibilización laboral* que buscaba liberar el mercado de trabajo favoreciendo claramente al sector empresarial. Fue así como el “modelo neoliberal” comenzó a comportarse como un modelo que generaba un crecimiento económico exclusivo de los capitales concentrados pero que, simultáneamente, se mostraba como generador de desocupación. Podría decirse que el *ejército de reserva* fue creciendo más de lo que el propio modelo necesitaba para mantener la tendencia de los salarios reales a la baja. Al mismo tiempo, el gran excedente de fuerza de trabajo destruía cualquier tipo de poder de negociación por parte de los trabajadores. A esto se suma el cómplice silencio de radio de las centrales sindicales de orientación peronista (las dos CGT, tanto la oficial como la disidente)<sup>24</sup>. Así fue que los primeros estallidos sociales se fueron dando en algunas provincias argentinas y marcaron allí el nacimiento de lo que

---

24 Cabe destacar que actualmente las dos CGT se han reunificado, en busca de una relegitimación frente a la clase obrera. A ello hay que sumarle un acercamiento a la administración Kirchner y a retomar los lineamientos propios del *peronismo clásico* mediante el uso de algunas consignas que vienen a reforzar el acercamiento en cuestión.

hoy se conoce como *movimiento piquetero*, que no será analizado en este trabajo en particular<sup>25</sup>.

- Otra cuestión radicaba en la tercerización de funciones *auxiliares* que buscaban desprenderse de cualquier tipo de riesgo de inversión que pudiese llegar a afectar a la gran empresa en caso de un colapso económico. En consecuencia, algunas de las partes que componen una cadena productiva eran dejadas en manos de empresas más pequeñas que pasarían entonces a depender de la demanda que tuviesen los productos finales. Para las unidades más pequeñas se generaba así una doble dependencia: por un lado, dependían del *trabajo a façon* obtenido y, por el otro, de la coyuntura económica reinante.

Con estas características, algunos sectores (muchas veces subvencionados por el Estado) crecieron para unas pocas empresas, mientras que para la gran mayoría de las unidades más pequeñas se produjo la quiebra y el cierre definitivo<sup>26</sup>. Es por ello que para las pequeñas y medianas empresas se genera una constante situación de desigualdad respecto de capitales que invierten millones de dólares en el país. Estos últimos actúan imponiendo el precio de mercado mientras que el resto de los agentes sólo se remite a aceptarlos. Esto implica una fuerte restricción en la estructura de costos de los productores, quienes caen en el riesgo de tener que vender su propiedad a un precio subvaluado a fin de hacer frente a las deudas crecientes (que se suman a deudas anteriores) las cuales surgen de no poder mantener la estructura comercial impuesta. Vinculado a esto, es alta la probabilidad de que dichos activos sean adquiridos por agentes económicos más *grandes* generando así una mayor concentración de la tierra<sup>27</sup>.

---

25 Para profundizar sobre el fenómeno piquetero ver Mazzeo (2004).

26 Es factible realizar un paralelismo con lo acontecido en México ya que dicho país sufrió la aplicación de medidas de corte neoliberal antes de la firma del TLCAN. Así como en México los sectores más beneficiados fueron la electrónica, la industria automotriz y la confección (Dussel Peters, 2000), en la Argentina los sectores vinculados a la soja y al petróleo fueron (y son) los grandes ganadores del nuevo modelo de acumulación. Las consecuencias sufridas por el pueblo mexicano tienen un fuerte parecido con las acontecidas en territorio argentino. De la misma forma que en Argentina surge el movimiento piquetero, en México nace el zapatismo. De esta manera, se observa que el carácter internacional del capital se constituye dialécticamente en resistencia que deviene en la internacionalización de las luchas. Para profundizar sobre los movimientos sociales surgidos al calor de las luchas más recientes, ver Zibechi (2003).

27 El Estado argentino no posee una política clara frente a la compra de tierras por parte de extranjeros. La argumentación es que un Estado no debe avasallar los actos de compra-venta entre particulares.

Bajo este contexto, Argentina comenzó a sufrir una fuerte etapa recesiva que desembocó en una profunda depresión de la economía real en su conjunto. El modelo se agotaba cada vez más rápidamente y no era un problema coyuntural. La presencia de movimientos sociales de excluidos y desocupados sumada al empobrecimiento de la clase media argentina así lo confirmaban.

El estallido social que provocó la renuncia del presidente Fernando De la Rúa fue el corolario de todo el proceso antes descripto. Desde el *corralito financiero* impulsado por el entonces ministro de Economía Domingo F. Cavallo y la fuga masiva de capitales hasta la devaluación estipulada por el gobierno del entonces presidente Eduardo Duhalde, que deprimió los salarios reales en más de un 30%, se sucedieron varios presidentes que sólo contribuyeron a generar mayor inestabilidad en el país.

Mientras tanto, las empresas y fábricas seguían cerrando y los gobiernos no parecían poner atención a esta situación terminal. Sin muchas otras salidas en vista, los trabajadores optaron por preservar sus puestos de trabajo y capacidades productivas (la mayoría de las veces de empresas que funcionaban bien) dando lugar a lo que hoy conocemos como *empresas recuperadas*<sup>28</sup>.

---

28 Este tema se ha constituido en motivo de estudio, reflexión y debate, ya que obliga a preguntarse: ¿Recuperadas por quién y de quién? La respuesta es concreta: por sus trabajadores de la crisis económica reinante, por un lado, y de la gestión deficiente (en ocasiones dolosa) de la patronal, por el otro (Rezzónico, 2003).

Este fenómeno posee características especiales que inducen a su exploración. En primer lugar, porque el papel activo de los trabajadores es, en sí mismo, un interesante objeto de investigación. El desarrollo de la clase obrera como actor social en Argentina está en pleno momento de cambios, tornando importante investigar los nuevos desafíos que a dicha clase le toca vivir. En segundo lugar, porque, al menos en un principio, se rompe con la lógica que la política tradicional manejó siempre: la protesta social no tiene como fin último la ayuda asistencialista, sino que, por el contrario, se defiende la fuente de trabajo apelando a la ocupación material de las empresas resguardando los activos físicos productivos con una voluntad manifiesta de poder reiniciar y gestionar la producción de manera directa. Sin embargo, es cierto que la gran mayoría de la clase obrera pelea hoy por un trabajo genuino, más que por un cambio de sistema. En tercer lugar, porque deja al descubierto que la envergadura de la crisis ha sabido tocar y atravesar a casi todos los actores sociales argentinos.

Lejos de la homogeneidad, cada empresa presenta características propias que tienen que ver con su historia, su posición en el mercado actual y anterior, su modalidad de trabajo, el tipo de productos que fabrica e incluso con cuestiones mucho más subjetivas y sutiles.

## LA POSTURA DEL GOBIERNO ARGENTINO

A esta altura del artículo cabe preguntarse cuál es la postura de la administración Kirchner frente a la coyuntura actual. Para ello se tomará, en primer término, la dirección que hoy en día ha tomado la Cancillería Argentina<sup>29</sup>. Luego, se profundizará sobre las contradicciones estructurales que se le presentan al partido oficialista, es decir, al Partido Justicialista.

En relación a la postura de Cancillería (CEI, 2003; 2004), se puede vislumbrar, en primer lugar, una explícita indiferencia frente a la libre adquisición de tierras enarbolando, por un lado, el carácter privado de las relaciones de compra-venta entre particulares y, por el otro, el derecho de propiedad privada por encima de cualquier intento de soberanía reguladora.

En segundo término, es interesante comentar un tema preocupante desde la óptica de los funcionarios de Cancillería: el actual marco de negociación entre los bloques regionales MERCOSUR y UE. Desde el gobierno se sostiene que la negociación con la UE es cualitativamente distinta respecto de la del ALCA.

Las principales argumentaciones expuestas son:

- La voluntad de que exista independencia de las políticas nacionales respecto de cualquier influencia europea
- La cooperación entre bloques respecto de temas como el terrorismo<sup>30</sup> y el narcotráfico
- La existencia de ayuda técnica y financiera para los países miembros del MERCOSUR en lo referente a tecnología aplicada mediante el otorgamiento de nuevas líneas de crédito

Según los funcionarios, estos puntos estaban ausentes en las negociaciones llevadas a cabo en el marco del ALCA.

El gobierno plantea que, dada la marcada *interdependencia*<sup>31</sup> entre los países miembros de los distintos bloques regionales en el contexto mundial actual, se torna imprescindible la cooperación

---

29 Es pertinente recordar que Martín Redrado, ex funcionario de la administración Menem, fue hasta el año 2004 la cara visible en lo referente a negociaciones multilaterales de libre comercio desde la Cancillería Argentina.

30 Se deja de lado la problemática referida a la criminalización de la protesta por motivos exclusivamente expositivos.

31 La definición que se toma desde el gobierno es "el grado de influencia de una economía respecto de otra" (Cooper, 1985).



macroeconómica a fin de minimizar las fluctuaciones de las principales variables macroeconómicas. Se busca evitar impactos provenientes de variaciones en los tipos de cambio (la estrategia oficial pone especial atención en el actual régimen cambiario flexible, tanto argentino como brasileño).

Se hace hincapié, además, en que la postura del gobierno es más firme en la negociación. Este pretendido endurecimiento por parte del gobierno es considerado cualitativamente superior respecto de la postura de total aceptación o *relaciones carnales* que los anteriores gobiernos tenían en los distintos ámbitos de negociación internacional desde la creación del MERCOSUR. Sin embargo, ya se ha comentado que una postura endurecida no viene a ser solución suficiente si reproduce la misma lógica de funcionamiento que cualquier TLC<sup>32</sup>.

Es aquí donde se materializa uno de los principales interrogantes que surgen al tomar y analizar la estrategia oficial: el hecho de constatar que las variables macroeconómicas arrojen resultados viables o sostenibles no garantiza bajo ningún punto de vista que exista un posible *efecto derrame* hacia los pequeños y medianos productores así como tampoco garantiza que exista una posterior mejora en variables tales como el empleo o la redistribución del ingreso (Rofman, 1999; 2000).

El análisis sectorial oficial está apoyado en tres ejes: las *inversiones* que se pueden atraer al abrir el mercado, el nivel de las *exportaciones* y la generación de *empleo*.

Respecto de las inversiones extranjeras, el análisis del gobierno deja de lado el efecto *intra-firma* que muchas veces conlleva el aceptar el ingreso de determinados capitales (un ejemplo concreto es el sector automotor) aún sabiendo de esta característica.

El segundo problema que posee el análisis oficial se encuentra en el tipo de tecnología que las inversiones extranjeras introducen en el país: la maquinaria que ya es obsoleta en la región o país exportador sería remitida como bienes de capital a Argentina (Marini, 1970) generando además, una reticencia de estas nuevas empresas (ahora residentes en el país) a tomar trabajadores, ya que dicha tecnología acentúa el exceso de oferta de trabajo.

---

32 Si bien el presidente Kirchner se ha mostrado *mediáticamente* hostil frente a algunas empresas privatizadas durante el menemismo, ello no significa un cambio estructural hacia el interior del partido oficialista al momento de relacionarse con el resto de los países ni al interior de la Argentina.

En síntesis, este tipo de inversiones productivas internacionalizadas traen aparejado un aumento de la plusvalía por dos lados simultáneos: el impacto de los bienes de capital obsoletos y la sobreexplotación de la fuerza de trabajo nacional potenciada por la falta de poder de negociación salarial (Marini, 1970).

En algún punto, al analizar la postura de Cancillería, se estuvo examinando también la del Partido Justicialista. Para empezar, el gobierno actual (al igual que sus antecesores) nunca se planteó la posibilidad de decirle *no al ALCA*. La firma de un TLC con EE.UU. es siempre contemplada como una posibilidad dentro de la agenda oficial. La discusión sólo gira alrededor de cuál sería el grado de cesión de autonomía comercial y bajo qué condiciones se ha de firmar un tratado como el ALCA (de hecho, esta postura se tiene con respecto a todo TLC posible). Sin embargo, dicha cesión “tiene costos tan elevados en términos de vaciamiento del sistema democrático y de pérdida de la capacidad de organización de las relaciones económicas y sociales que el ALCA debería ser rechazado aún si los beneficios comerciales derivados del mismo fueran excepcionalmente amplios” (Arceo, 2001).

Mientras la política exterior de Argentina adopta los preceptos neoliberales actuales, hacia el interior del país la situación es más compleja.

Se observa una adopción de medidas que podrían denominarse *keynesianas*, cuya finalidad es mantener la cohesión social mediante el aumento de los ingresos de algunos sectores de la población (trabajadores formales de algunos sectores, jubilados, desocupados, etcétera). Con ello, se deja afuera a gran parte de la clase trabajadora inserta en la denominada economía informal o bien con problemas de empleo (trabajadores en negro, subocupados, cuentapropistas con relación de dependencia encubierta, etc.) al tiempo que se busca dificultar la unidad de clase de los trabajadores argentinos, provocando una eufemística escisión entre ocupados<sup>33</sup> y desocupados.

En concreto, dichas medidas de corte keynesiano no son ni más ni menos que un aumento de los salarios reales en paralelo a las variaciones inflacionarias, permitiendo un relativo repunte en el consumo

---

33 Puede hacerse, dentro de la categoría ocupados, una pseudo distinción entre antiguos trabajadores en blanco y con algunos derechos laborales aún en vigencia y nuevos trabajadores jóvenes que, al insertarse al mercado laboral, lo hacen ya flexibilizados laboralmente.

interno, que a su vez le otorga *tiempo* a un gobierno que aún tiene sobre sus hombros la sombra del estallido social del año 2001.

Paralelamente, el superávit surgido de las retenciones a las exportaciones y el cobro del IVA permite la aplicación de medidas asistencialistas (subsidios a los desocupados y aumentos esporádicos de las jubilaciones y los salarios, por ejemplo) y el mantenimiento del aparato de punteros<sup>34</sup> que opera en casi todo el país.

Además de las medidas ya mencionadas, la administración Kirchner tuvo desde el principio una política muy clara respecto de los sectores medios. A través de una reapropiación demagógica de muchas de las consignas levantadas por los organismos de Derechos Humanos en relación a las violaciones sufridas durante la última dictadura militar (1976-1983), buscó (y busca) la aceptación de su imagen presidencial frente a esta clase que fue crucial en el derrocamiento del ex presidente radical Fernando De la Rúa (1999-2001).

Entre algunas de las medidas adoptadas en este sentido se encuentran:

- Conversión de la ESMA en *Museo de la Memoria*. Su inauguración se realizó con un recital el 24 de marzo<sup>35</sup> de 2004 y ese mismo día se retiró un cuadro del ex dictador Jorge Rafael Videla (1976-1981) que se encontraba en los pasillos del lugar. Contó con el apoyo de muchas organizaciones de derechos humanos que vieron con beneplácito este gesto político aún cuando no tuviesen acuerdo con el resto de las medidas adoptadas.
- Generalizado descabezamiento de las cúpulas de los diferentes organismos de coerción estatales (Policía, Gendarmería, etcétera).
- Compromiso a investigar en profundidad los atentados a la AMIA (ocurrido el 18 de julio de 1994) y a la Embajada de Israel (perpetuado el 17 de marzo de 1992). Esto le valió un acercamiento a la comunidad judía local con la cual se encontraba bastante distanciado desde el gobierno del ex presidente Carlos Saúl Menem (1989-1999).

---

34 "El puntero, al igual que el burócrata sindical, es una función ordinaria de las estructuras de mando construidas por el capital. Enemigo visceral de la democracia de base, el puntero es un reproductor del neoliberalismo y el autoritarismo de la clase dominante [...] está inserto en espacios de verticalidades" (Mazzeo, 2004).

35 Día en que se conmemora el aniversario del golpe militar de 1976.

- Desplazamiento de algunos miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>36</sup>. En su lugar asumieron, entre otros, Carmen Argibay<sup>37</sup> y Eugenio Zaffaroni<sup>38</sup>.

Paradójicamente, esta supuesta demostración de defensa de los derechos humanos tiene como contrapartida el aumento de los presos políticos y los jóvenes con causas judiciales; y, en definitiva, la criminalización y judicialización de la protesta social es cada vez más evidente a lo largo de todo el territorio nacional. Desde que asumió Kirchner hay 44 luchadores populares encarcelados por participar en manifestaciones, cortes de ruta y ocupación de edificios públicos, mientras que los procesados por los mismos motivos ascienden a 4.200, 1.200 más que durante la presidencia de Eduardo Duhalde. Para el año 2002, eran más de 3.000 las causas abiertas de luchadores populares, plausibles de ser enjuiciados y encarcelados.

Otro aspecto que pone en duda el carácter progresista de la administración Kirchner radica en la constante cooptación de líderes populares y organizaciones de base. De esta manera, no se puede “dejar de constatar la existencia de puntos de coincidencia entre los punteros y un sector del movimiento piquetero [y demás organizaciones populares]. El movimiento piquetero, como cualquier otro movimiento popular, está expuesto a las ‘filtraciones burguesas’. Muchos dirigentes o referentes se han convertido (o pueden convertirse) en repartidores de mercancías y en ‘resolvedores’ de problemas” (Mazzeo, 2004). Cabe aclarar que muchas de estas organizaciones son de extracción peronista, generándose así una doble contradicción: por una parte, dichas organizaciones defienden los mismos preceptos que enarbola el partido oficialista, pero, por otro lado, sus militantes son víctimas del modelo que el propio gobierno impulsa.

Los anteriores párrafos han querido brindar una cabal aproximación a las contradicciones que el Partido Justicialista tiene (y ha

---

36 Dichos jueces pertenecían a la corte que peyorativamente se denominó *mayoría automática*. Esto es así, porque dichos miembros respondían políticamente y sin miramientos a los dictámenes del ex presidente Menem.

37 Reconocida militante a favor de los derechos de las mujeres. Se posicionó públicamente a favor del aborto.

38 Interventor en el INADI durante la gestión de Fernando De la Rúa. Promotor de la reforma del Código Penal y Procesal en pos de la reestructuración y flexibilización de los castigos punitivos vigentes. Fue, además, asesor en la causa AMIA.

tenido) en su propia constitución y que se plasman al momento de gobernar el país y de relacionarse con el resto del mundo.

Se torna vigente el análisis que Ruy Mauro Marini escribía hacia 1970: “El bonapartismo se plantea, en esta perspectiva, como el recurso político de que se sirve la burguesía para enfrentarse a sus adversarios. Basándose en las masas populares urbanas a las que seduce por su fraseología populista y nacionalista, pero más concretamente por sus intentos de redistribución del ingreso, ella intenta poner de pie un nuevo esquema de poder, en el cual, mediante el apoyo de las clases medias y del proletariado y sin romper el esquema de colaboración vigente, le sea posible sobreponerse a las antiguas clases terrateniente y mercantil” (Marini, 1970).

## CONCLUYENDO

La situación de Latinoamérica no es sencilla, de hecho nunca lo ha sido: un continente devenido en un verdadero laboratorio social, en donde se han implementado políticas de todo tipo y con consecuencias la mayoría de las veces desastrosas para los pueblos que lo componen.

Muchas de las decisiones que los gobiernos deben (o deberían) tomar tienen *un aire a película ya vista*. Esto muestra que, si bien el lenguaje y las relaciones internacionales se presentan aparentemente distintas y con nuevas terminologías, en el fondo se sigue estando frente a las mismas contradicciones resultantes de la lógica del sistema que se vive y sufre diariamente. Se debe separar entonces lo que se negocia entre gobiernos (con presión de las grandes firmas transnacionales) de lo que realmente es positivo para los pueblos involucrados en este proceso de negociación generalizado. De esta forma, el análisis arrojará la importancia de que las comunidades tengan un mayor protagonismo en el proceso vigente; la importancia de democratizar aún más las instituciones existentes al tiempo que de abrir caminos alternativos que tengan como fin una presión popular creciente que gane ya no sólo las calles como sucedió en la Argentina del 19 y 20 de diciembre de 2001, sino que además gane espacios de poder frente a las burguesías, sean estas locales o extranjeras.

No pueden los pueblos latinoamericanos simplemente confiar en que las negociaciones con posiciones supuestamente *endurecidas* sean suficientes para frenar la brecha creciente de desigualdad. Debe pensarse, más bien, en que un papel crucial de los pueblos en la cons-

trucción de su propio destino, es la vía más confiable de asegurarse un porvenir mejor del que actualmente viven la mayoría de los millones de hermanos latinoamericanos.

Es por ello que se debe pensar en un tipo de integración distinta, que tenga como protagonistas a los pueblos y no sólo a los negociadores de turno; que tenga como eje la construcción de una identidad latinoamericana que sepa contemplar las distintas particularidades de las comunidades que la forman y que supere por mucho, las ideas de libre comercio y libre competencia; que sea autónoma en los términos que se han definido anteriormente y que, en definitiva, no deje afuera ningún aspecto importante para las comunidades involucradas.

Si los pueblos se verán involucrados en las consecuencias que traerán y traen los TLC, entonces que también estén involucrados en los procesos previos, con una participación real y democrática que tenga en claro que las empresas transnacionales también tienen a personas detrás y no a una *mano invisible* que decida el destino de millones de trabajadores en el mundo.

## SIGLAS

ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas

AMIA: Asociación Mutual Israelita Argentina

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CAP: Corporación Argentina de Productores de Carnes

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CEI: Centro de Economía Internacional (Cancillería Argentina)

CGT: Confederación General del Trabajo (Argentina)

CTA: Central de Trabajadores Argentinos (Argentina)

EE.UU.: Estados Unidos de Norteamérica

ESMA: Escuela Superior de Mecánica de la Armada

FMI: Fondo Monetario Internacional

IED: Inversión Extranjera Directa

INADI: Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo

IVA: Impuesto al Valor Agregado

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

OMC: Organización Mundial de Comercio

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PDP: Partido Demócrata Progresista (Argentina)

PJ: Partido Justicialista (Argentina)

PT: Partido de los Trabajadores (Brasil)  
 TLC: Tratado de Libre Comercio  
 TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte  
 UE: Unión Europea  
 URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo ALCA Primer Borrador*, 3 de julio de 2001. En <<http://www.ftaa-alca.org>>
- Acuerdo ALCA Segundo Borrador*, 1º de noviembre de 2002. En <<http://www.ftaa-alca.org>>
- Acuerdo ALCA Tercer Borrador*, 21 de noviembre de 2003. En <<http://www.ftaa-alca.org>>
- Alia2 2004 *EE.UU. impone bilateralismo y eliminar la franja de precios que protege a productos andinos*, diciembre. En <<http://www.rebelion.org>>
- Americaeconómica.com 2005 *El ALCA perjudicará la balanza comercial de Brasil con EEUU*, enero. En <<http://www.rebelion.org>>
- Arceo, Enrique 2001 *ALCA. Neoliberalismo y nuevo pacto colonial* (Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación-CTA).
- Baran, Paul y Sweezy, Paul 1969 *El capital monopolista* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Causa Popular 2004 *Los reclamos no bastaron para una navidad sin presos políticos*, diciembre. En <<http://www.causapopular.com.ar>>
- Ceceña, Ana Esther 2003 "América Latina en la geopolítica del poder" en *Alternativas Sur. El Área de Libre comercio de las Américas* (Madrid: CETRI/CIP).
- CEI-Centro de Economía Internacional 2003 *Cooperación macroeconómica en el MERCOSUR. Un análisis de la interdependencia y una propuesta de cooperación*, Estudio N° 4. En <<http://www.cei.gov.ar>>
- CEI-Centro de Economía Internacional 2004 *Efectos sobre la Argentina de la ampliación de la Unión Europea*. Estudio N° 7. En <<http://www.cei.gov.ar>>
- CEI-Centro de Economía Internacional 2004 *Impacto de las negociaciones económicas internacionales sobre las economías regionales argentinas: Cuyo, Noreste, Noroeste y Patagonia*. Estudio N° 9. En <<http://www.cei.gov.ar>>
- CEPAL 1994 *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe* (Santiago: CEPAL).
- Colectivo de Estudiantes de Comunicación de la UBA 2004 *Lingieri, gremialista del 10%*, agosto. En <<http://www.nuestralucha.org>>

- Cooper, Robert 1985 "Economic interdependence and coordination of economic policies" in Jones, R. W. y Kenen, P. B. (comps.) *Handbook of international economics* (Amsterdam: Elsevier Publishers BV) Vol. II.
- Dallanegra Pedraza, Luis 1999 *Integración como integración económica*. En <<http://www.argentina.attac.org>>
- Dos Santos, Theotonio 2003 *La teoría de la dependencia. Balance y perspectivas* (Buenos Aires: Plaza & Janés).
- Dussel Peters, Enrique 2000 *El TLC y el desempeño de la economía en México* (México: CEPAL).
- El Dipló 2004 *Archivos completos julio 1999/diciembre 2003* (Buenos Aires: Ediciones Cono sur) en CD Rom.
- Girbal-Blacha, Noemí M. 1998 *Ayer y Hoy de la Argentina Rural* (Buenos Aires: Red de Editoriales de Universidades Nacionales).
- Gramsci, Antonio 1975 *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el estado moderno* (México: Juan Pablos) Cap. "Americanismo y fordismo".
- Gudynas, Eduardo 2002 "La ecología política de la integración: reconstrucción de la ciudadanía y regionalismo autónomo" en Alimonda, Héctor (comp.) *Ecología política. Naturaleza, sociedad y utopía* (Buenos Aires: CLACSO).
- Holloway, John 2003 *Keynesianismo, una peligrosa ilusión. Un aporte al debate de la teoría del cambio social*, septiembre. En <<http://www.lavaca.org>>
- Kulfas, Matías 2002 "El contexto económico: destrucción del aparato productivo y reestructuración regresiva" en *Empresas recuperadas. Ciudad de Buenos Aires* (Buenos Aires: Secretaría de Desarrollo Económico).
- Le Monde Diplomatique 2003 *El atlas de Le Monde Diplomatique* (Buenos Aires: Ediciones SA Le Monde Diplomatique).
- Marini, Ruy Mauro 1970 *Subdesarrollo y revolución* (México DF: Siglo XXI).
- Marx, Carlos 1975 (1859) *Contribución a la crítica de la economía política* (Buenos Aires: Ediciones Estudio).
- Mazzeo, Miguel 2004 *Piqueteros. Notas para una tipología* (Buenos Aires: FISyP).
- Müller, Alberto 1998 *Economía descriptiva* (Buenos Aires: Catálogos).
- Quijano, Aníbal 2000 "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina" en Lander, Edgardo (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (Buenos Aires: CLACSO).
- Rezzónico, Alberto 2003 *Empresas recuperadas. Aspectos doctrinarios, económicos y legales* (Buenos Aires: Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos).
- Rofman, Alejandro 1999 *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar* (Buenos Aires: Ariel).
- Rofman, Alejandro 2000 *Desarrollo regional y exclusión social. Transformación y crisis en la Argentina contemporánea* (Buenos Aires: Amorrortu).



- Rostow, Walt Whithman 1970 (1961) *Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Schvarzer, Jorge 1996 *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina* (Buenos Aires: Planeta).
- Solano, Gabriel 2002 "No a las persecuciones en la UBA. Por el desprocesamiento de Sergio Salgado" en *Prensa Obrera* (Buenos Aires) N° 776, octubre. En <<http://www.po.org.ar>>
- Testa, Víctor 1975 *El capital imperialista* (Buenos Aires: Ediciones Fichas).
- Zibechi, Raúl 2003 (1999) *La mirada horizontal. Movimientos sociales y emancipación* (Buenos Aires: Editorial Tierras del Sur).

JOSÉ EUGENIO SOSA IGLESIAS\*

## REFLEXIONES SOBRE EL ALCA Y SU IMPACTO EN LA SOCIEDAD HONDUREÑA

### INTRODUCCIÓN

Este ensayo tiene por objetivo sistematizar las reflexiones que como participante del curso “El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA): su contenido y sus significados desde una perspectiva latinoamericana” realicé a lo largo del mismo. Las reflexiones están ordenadas en los siguientes apartados: el ALCA como expresión de la globalización; el ALCA: una iniciativa bajo los mismos principios de la OMC y el TLCAN; las consecuencias y riesgos del contenido del ALCA; el impacto del TLC CA-EE.UU. en la sociedad hondureña; y ¿hay alternativas a los TLC?

\* Sociólogo, Investigador Asociado al Centro de Documentación de Honduras (CEDOH).

## EL ALCA COMO EXPRESIÓN DE LA GLOBALIZACIÓN

El Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) es hija de todo el proceso de globalización, y sobre todo de la reconfiguración de los megabloques económicos a nivel mundial. Se han configurado tres grandes bloques; un primer bloque de la Unión Europea de veinticinco países<sup>1</sup>, con los últimos diez que se unieron en 2004. Este bloque se caracteriza por haber alcanzado un alto nivel de institucionalización como lo es tener moneda única, parlamento supranacional y el proceso de aprobar una constitución para toda la UE. Un segundo bloque, el bloque asiático, con Japón a la cabeza y que tiene los cuatro países conocidos como los “tigres asiáticos”: Corea del Sur, Hong Kong, Taiwán y Singapur. A este bloque también pertenecen los países agrupados junto a Singapur la Asociación del Sudeste Asiático<sup>2</sup> y los que forman ANCZERTA<sup>3</sup>. La ampliación y por tanto sus posibilidades dependen en gran medida de que se logre o no la incorporación de China. En tercer lugar está el bloque americano encabezado por Estados Unidos y del cual forman parte México y Canadá, que juntos forman lo que se conoce como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); en este bloque estarían agrupados otros treinta y un países de América Latina y el Caribe, haciendo un total de treinta y cuatro países en el bloque americano, que están negociando la puesta en marcha del ALCA.

La formación de los bloques económicos es parte del proceso de reconfiguración del capitalismo salvaje, y en este marco el ALCA constituye la iniciativa en la cual se ha atrincherado Estados Unidos, subsumiendo a América Latina y el Caribe, para mantener su hegemonía como potencia imperialista del capitalismo.

Pero el ALCA no sólo está inmerso en este proceso de reconfiguración de los mega bloques económicos, sino, como ya se señaló, en todo el proceso de globalización. La globalización es multidimensional, abarca importantes aspectos políticos, ideológicos y culturales.

---

1 Los primeros quince países que formaban parte de la Unión Europea eran: Bélgica, Luxemburgo, Francia, Países Bajos, Alemania, Italia, Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Grecia, España, Portugal, Suecia, Finlandia y Austria. A estos países se han unido en 2004 Chipre, Malta, Polonia, República Checa, Estonia, Eslovaquia, Hungría, Lituania, Eslovenia y Letonia.

2 Además de Singapur, en el Sudeste Asiático están agrupados Tailandia, Malasia, Indonesia, Brunei y Filipinas.

3 Los países que forman ANCZERTA son Australia y Nueva Zelanda.

En este sentido, es importante no perder de vista que el discurso oficial de la globalización ha logrado entronizarse en algunos académicos, en el sentido común del pueblo y hasta en dirigentes de izquierda con la idea de que el triunfo del capitalismo neoliberal y globalizante ha triunfado de manera absoluta y definitiva. Esta ideología se expresa en el mito del triunfo “definitivo de la liberalización comercial”, la pérdida de peso de los estados nacionales y en la desaparición de las desigualdades. La ideología de la globalización busca fundamentalmente inmovilizar y sumir en el conformismo y pasividad a los movimientos sociales que son la principal fuerza que puede hacerle frente a las iniciativas imperialistas y, asimismo, fuente importante en la búsqueda y construcción de alternativas.

El ALCA es una iniciativa que comienza en 1990. El contexto de su lanzamiento por parte de Estados Unidos tiene como telón de fondo los siguientes hechos: avances en la integración europea, fin de la guerra fría, constitución de un nuevo escenario internacional y pérdida relativa de posiciones de la economía estadounidense a nivel mundial. En el marco de este escenario internacional, el principal objetivo de Estados Unidos con el ALCA es reposicionarse competitivamente a nivel mundial.

Como lo señala Jaime Estay, lo geopolítico pierde peso como eje ordenador de las relaciones de Estados Unidos en el hemisferio y da paso a contenidos con criterios más claramente económicos. Lo fundamental pasa a ser el libre movimiento de las mercancías y de los capitales estadounidenses en el hemisferio.

En el discurso de Bush del 27 de junio de 1990 es claro que lo principal es promover el liberalismo económico y declarar como fracasado el proteccionismo y, por tanto, los estados de bienestar. Veamos a manera de ejemplo, algunos fragmentos del discurso mencionado:

“La mayor lección económica del siglo es que el proteccionismo ahoga el progreso y que los mercados libres engendran prosperidad [...] Nosotros esperamos con ilusión el día en que las Américas no sólo sean el primer hemisferio completamente libre y democrático sino también cuando todos sean socios iguales en una zona de libre comercio que se extiende desde el puerto de Anchorage hasta Tierra del Fuego [...] La promoción del libre comercio es uno de los tres elementos clave en nuestra

nueva iniciativa para las Américas. Nuestro segundo pilar es el incremento de las inversiones”.

En las diferentes cumbres se ha reafirmado la intención de promover el libre movimiento de mercancías y en general el libre comercio.

“Una clave para la prosperidad es el comercio sin barreras, sin subsidios, sin prácticas desleales y con un creciente flujo de inversiones productivas. La eliminación de los obstáculos para el acceso al mercado de los bienes y servicios entre nuestros países promoverá nuestro crecimiento económico” (Primera Cumbre de las Américas, Miami, Florida, 9 al 11 de diciembre de 1994).

“Creemos que integración económica, inversión y libre comercio son factores clave para elevar el nivel de vida” (Segunda Cumbre de las Américas, Santiago de Chile, Chile, 18 y 19 de abril de 1998).

“Las economías abiertas y libres, el acceso a los mercados, el flujo sostenido de las inversiones, el acceso a la tecnología y el desarrollo y capacitación de los recursos humanos, son clave para reducir la pobreza y la iniquidad, elevar los niveles de vida y promover el desarrollo sostenible” (Declaración de Québec, 22 de abril de 2001).

“Apoyamos el acuerdo de los ministros sobre la estructura y el calendario adoptado para la conclusión de las negociaciones para el ALCA en los plazos previstos, que fomentará, con la mayor eficacia, el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el desarrollo y la integración, a través de la liberalización del comercio, contribuyendo al logro de los amplios objetivos de la Cumbre” (Declaración de Nuevo León, México, Cumbre Extraordinaria de las Américas, 23 de enero de 2004).

En todas estas Cumbres se han venido haciendo declaraciones en torno a temas relevantes como deuda externa, desarrollo sostenible, erradicación de la pobreza y la discriminación, conservación del medio ambiente, combate a la corrupción, justicia e impunidad, VIH/SIDA, diversidad cultural, gobernabilidad democrática, transparencia, desarrollo social, etc., pero en la práctica la atención, inversión y avances en los mismos han sido irrelevantes. Vivimos la época del mayor cinismo que se ha conocido, por parte de Estados Unidos y de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos; tienen un discurso que

aborda y plantea enfrentar los principales problemas de millones de latinoamericanos, pero, en la práctica, toman medidas que más bien los profundizan. Algo parecido sucede con el tema de los derechos humanos: nunca como hemos tenido leyes y tratados internacionales de defensa y protección de los derechos humanos, pero la brecha entre lo legislado y la práctica sigue siendo enorme.

El mayor peligro en la concreción del ALCA es la negociación bilateral que lleva adelante Estados Unidos con los países o grupos de países; esta línea de trabajo del gobierno norteamericano ha logrado importantes avances durante el período reciente, la cual es incluso más peligrosa que el propio ALCA, dado que con ella se pulveriza la posibilidad de los países de la región para negociar en bloque y con posturas comunes (Estay, 2004).

## EL ALCA: UNA INICIATIVA BAJO LOS MISMOS PRINCIPIOS DE LA OMC Y EL TLCAN

El ALCA, en esencia, es una continuidad o ampliación de los principios de desregulación y libre movilización de mercancías y de inversiones en el hemisferio. Por ello, es de trascendental importancia que los países tengan muy en cuenta las consecuencias negativas que el TLCAN ha tenido en México. Veamos algo al respecto.

El TLCAN es una muestra del impacto negativo que los tratados de libre comercio tienen sobre los países latinoamericanos. “Es claro que los intereses del capital multinacional norteamericano han llevado la batuta de estas negociaciones, ampliando en cada uno de los procesos de negociación bilateral y multilateral las mejores condiciones para su reproducción” (Estay, 2004). Debido a lo anterior no es casual que temas como el respeto a los derechos laborales y a los derechos de los migrantes ni siquiera sean objeto de las negociaciones.

A lo largo de los últimos diez años, desde que entró en vigor el TLCAN, el 1° de enero de 1994, se ha presentado a México como el ejemplo de cómo los tratados de libre comercio son beneficiosos para los países latinoamericanos. El ejemplo de México ha sido una de las estrategias para vender el ALCA a los demás países de la región. Sin embargo, en diferentes foros e investigaciones se ha demostrado que el TLCAN para México está muy lejos de cumplir con sus promesas y objetivos. Entre las principales promesas incumplidas del TLCAN en México se destacan:

- El crecimiento económico se ha mantenido excesivamente bajo, y por tanto está muy lejos de ser sostenible y justo.
- La estrategia gubernamental de mantener un control de la inflación y una sobrevaloración de la moneda nacional respecto al dólar estadounidense no está siendo compatible con la búsqueda del crecimiento económico.
- Los sectores económicos ligados al mercado interno han continuado teniendo un dinamismo muy pobre. Esta situación afecta fundamentalmente a los productores y empresarios nacionales que no están articulados con el gran capital multinacional.
- Uno de los factores más críticos es que, si bien las exportaciones han tenido algún grado de crecimiento, estas son de sectores económicos con capital multinacional, lo cual lleva a profundizar la desnacionalización de la economía y a que no se logre una dinamización de la misma en las demás áreas.
- Debido a la situación antes mencionada, no hay crecimiento suficiente de los empleos y los salarios se mantienen deprimidos. Los pocos e insuficientes empleos que se generan son malos: es muy baja la incorporación de la seguridad social, la mayoría de los trabajadores no tienen prestaciones y se mantiene un alto porcentaje de trabajadores que ganan menos del salario mínimo legal.

En cuanto a la Organización Mundial de Comercio (OMC), en las diferentes lecturas, sobre todo del material *Con el comercio hacia el futuro*, se pueden identificar lo que podrían ser los mitos o tesis equivocadas de la OMC. Veamos algunos de ellos y otros puntos críticos para países como los latinoamericanos.

- Las mismas reglas para todos llevan a un comercio libre, justo y transparente. Se insiste en que las reglas para la libertad comercial son de obligatorio cumplimiento para todos los países, que un trato preferencial para un país lo equivale también para los demás y que los productos extranjeros deben ser tratados como los nacionales. Lo que no dice la OMC es que tratamientos y reglas iguales entre desiguales también implican perpetuar la desigualdad. Así, países atrasados no pueden jugar con las mismas reglas de los países desarrollados, so pena de entregarse de manera “suicida” a la competencia desigual.

- Estados Unidos recomienda a los países latinoamericanos y, en general, a los atrasados lo que no está dispuesto a realizar. Estados Unidos es firme recomendante, de manera directa o por intermedio de los organismos financieros internacionales, de aquello que nunca ha estado dispuesto a realizar, como es la eliminación de las medidas proteccionistas y las subvenciones a cierto tipo de productos. El ejemplo más claro lo constituye la agricultura, que en Estados Unidos goza de alta protección y subsidios, pero este país pretende que los productores latinoamericanos queden a merced de la competencia en el mercado internacional.
- Los productos de los países latinoamericanos y atrasados en general tienen que verse sometidos a estrictos controles sanitarios y fitosanitarios, que les es casi imposible certificar para poder entrar al mercado estadounidense.
- Con las actuales reglas de la OMC no hay posibilidades de que los países subdesarrollados puedan aprovechar las relaciones comerciales para impulsar el crecimiento económico y que el mismo tenga un impacto positivo en la reducción de la pobreza.
- El ALCA viene a ser para los países latinoamericanos la concreción de la aplicación de las reglas de comercio internacional que dicta la OMC. Esto se le está facilitando a Estados Unidos por la vía de la negociación bilateral con los países latinoamericanos.
- En conclusión, para que los países latinoamericanos puedan participar en mejores condiciones en el comercio internacional, se hace necesario la eliminación de las barreras al ingreso de los textiles y de los altos subsidios a la producción agrícola que imponen los países desarrollados; así como la flexibilización de la propiedad intelectual en el caso de los medicamentos, la existencia de un trato preferencial real para los países atrasados, y en general la democratización en la toma de decisiones de la OMC.

## LAS CONSECUENCIAS Y RIESGOS DEL CONTENIDO DEL ALCA

### A) ACCESO A MERCADOS Y SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Resulta claro que es muy complejo encontrar oportunidades equitativas de acceso a mercados cuando la competencia se realiza entre países que presentan grandes brechas de desigualdad, o, mejor dicho, entre productores nacionales y grandes multinacionales que presen-



tan grandes asimetrías, lanzados a la “arena del juego del libre comercio” bajo la suposición de que el hecho de jugar bajo las mismas reglas ya los convierte en iguales.

En el capítulo de acceso a mercados, hay un completo e irrestricto apego a los acuerdos ya establecidos en la OMC. Con el ALCA se consolida la subordinación de las constituciones nacionales a la jerarquía jurídica de los Tratados de Libre Comercio (TLC) y a la OMC, reafirmando la pérdida de soberanía de los ya de por sí débiles estados nacionales.

Se ratifica la manera secreta y antidemocrática en que se han realizado las negociaciones entre los países latinoamericanos y Estados Unidos. En Centroamérica, el secretismo, la antidemocracia y la exclusión de los sectores de la sociedad civil en los procesos de negociación contrastan con la apertura democrática y el discurso oficial por la amplia participación ciudadana que pregonan los gobiernos de la región.

El llamado Trato Nacional a las mercancías de las otras Partes, referido fundamentalmente a que se tratará por igual a las mercancías locales y a las extranjeras, no es más que una medida que garantiza que no pueda haber ninguna posibilidad de trato preferencial o apoyo a los productores nacionales; en otras palabras, que los productores nacionales –aun en el territorio nacional– tienen que enfrentarse a la competencia con las grandes asimetrías que los separan de las multinacionales. Por otro lado, es importante tener presente que el Trato Nacional no es exclusivo para el comercio de bienes, sino que abarca todo lo relacionado con los servicios, las inversiones y los derechos de propiedad intelectual.

La eliminación de las barreras arancelarias no es más que la garantía para las grandes empresas, sobre todo de Estados Unidos, para contar con la fácil movilidad transfronteriza de sus mercancías y no dejar libre ningún pequeño nicho de mercado que se pueda considerar importante para la competencia con los productores nacionales y regionales, y que pueda exhibir las bondades del libre comercio para el incremento de sus ganancias. Para rematar, queda establecido en el documento del ALCA que “ninguna Parte podrá adoptar o mantener prohibición ni restricción alguna a la importación de cualquier mercancía (originaria) de otra Parte o a la exportación o venta para la exportación de cualquier mercancía (originaria) destinada a territorio de otra Parte” (artículo 8 de las restricciones y prohibiciones a la importación y a la exportación).

Mientras se eliminan las barreras arancelarias que posibilitan el libre tránsito transfronterizo de las mercancías de las grandes empresas estadounidenses, se fortalecen –o mejor dicho se endurecen– las normas y barreras técnicas al comercio que impiden o hacen difícil que los productos de origen animal y agropecuario puedan ingresar al mercado estadounidense. En principio, las medidas sanitarias y fitosanitarias presentan una protección sobre la calidad y, por tanto, sobre la salud de los consumidores, pero en la práctica el problema es que Estados Unidos utiliza estas normas y barreras como verdaderos mecanismos de proteccionismo de su economía.

En el capítulo sobre los mecanismos de solución de controversias, es clara la subordinación de la legislación interna a las reglas de los TLC y la OMC, y es un proceso excesivamente controlado. Con la integración del comité o grupo neutral, cuando en la solución de la controversia se involucren productores y empresas nacionales pequeñas con grandes empresas de los países desarrollados, nadie garantiza que esta instancia no se use como un instrumento político más del gran capital multinacional.

El Trato Especial y Diferenciado a las economías pequeñas en el interior del ALCA y la Transparencia no pasan de ser caricaturas del juego del libre comercio entre economías con grandes asimetrías. En el primer caso, se limita al establecimiento de plazos un poco más largos y al ofrecimiento de asistencia técnica; y en el segundo, a que los gobiernos proporcionen la información necesaria y suficiente para que las grandes empresas tomen sus decisiones, pero la transparencia no está orientada a mantener una sociedad civil y una ciudadanía bien informadas.

#### B) COMPRAS DEL SECTOR PÚBLICO Y POLÍTICAS DE COMPETENCIA

De manera general, con estos capítulos del ALCA se busca colocar el tema de los servicios públicos en la lógica de liberalización del mercado, ampliando la base sobre la cual pueden intervenir las empresas multinacionales, sobre todo las estadounidenses. Por otro lado, con la política de competencia se busca eliminar todas las barreras anticompetitivas para que puedan “competir” libremente empresas multinacionales y nacionales por la prestación de servicios, sean del sector público o privado.

Las intenciones anteriores son claras en el objetivo 2 del Capítulo XVII de las Compras, Contrataciones y Adquisiciones del

Sector Público, el cual literalmente dice: “El objetivo de este capítulo es ampliar el acceso a los mercados para las compras/contrataciones/adquisiciones del sector público de las Partes”. El problema, como lo plantea la Alianza Social Continental, es que de esta manera las economías pequeñas quedan imposibilitadas de mantener algunas barreras comerciales para proteger a los sectores estratégicos, como efectivamente son algunos servicios públicos que están en manos de los estados nacionales.

En el artículo 11, referido a los procedimientos de compra, contratación y adquisición pública, queda claro que las multinacionales se encontrarán con las puertas abiertas para la competencia desigual con las empresas nacionales, al establecer que: “Con el propósito de garantizar la libre competencia, transparencia, y permitir la participación de los oferentes de las Partes, las entidades se abstendrán de aplicar procedimientos en forma discriminatoria, tales como fijar plazos, exigir especificaciones técnicas o cualquier otro requerimiento que tenga por objeto limitar o excluir la competencia, proporcionando a todos los proveedores/prestadores igual acceso a la información sobre una contratación”.

Otra medida con la que el sector público de los países con economías pequeñas queda desprotegido es el llamado Trato Nacional y Trato de Nación Menos Favorecida para la no discriminación. Con esta medida los países quedan obligados a dar el mismo trato a las empresas nacionales y a las empresas y compañías multinacionales en el sector de servicios públicos. En todos los capítulos del ALCA este es uno de los temas más desventajosos para los países latinoamericanos, pues, como se ha señalado en los párrafos anteriores, la libre competencia y el libre mercado no son más que una gran falacia cuando entre los que compiten hay grandes asimetrías y brechas de desigualdad.

Las economías pequeñas, según el Capítulo VI referido al tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías, no tienen mayor posibilidad que aplicar algunas medidas de salvaguarda, de manera limitada y de carácter temporal. De esta manera, en esencia no hay tal tratamiento especial de las diferencias de las economías pequeñas. Otra “bagatela” que se ofrece a las economías pequeñas es la asistencia técnica, que se menciona en el artículo 31.1 del capítulo mencionado arriba, y que literalmente establece: “Las economías desarrolladas se esforzarán por brindar cooperación y asistencia técnica a las economías más pequeñas y en desarrollo previa solicitud para facilitar el cumplimiento de sus compromisos y obligaciones acordadas en este capítulo, incluyendo

las transiciones exitosas para el pleno cumplimiento con las obligaciones al final de los períodos convenidos de transición. Las Partes involucradas acordarán bilateralmente el modo, ámbito y alcance de aplicación”.

El Capítulo XIX sobre la Política de Competencia es claro en cuanto a la desprotección en que quedan los servicios públicos y la eliminación de todo tipo de ayuda y apoyo a las pequeñas empresas nacionales. La evidencia de la afirmación anterior cobra fuerza en los siguientes artículos del presente capítulo:

Artículo 6: Cada Parte adoptará o mantendrá leyes o regulaciones de competencia, a nivel nacional o sub-regional, tanto públicos como privados, como objetivo para promover la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores, y tomará las acciones adecuadas con respecto a este tipo de conductas.

Artículo 9: Con respecto a las políticas y medidas regulatorias de mercado, las Partes reconocen la importancia de considerar los principios pro-competitivos, tomando en cuenta los objetivos de este Acuerdo.

Artículo 9.8: Cada una de las Partes se asegurará que cualquier empresa del Estado, que la misma mantenga o establezca, otorgue trato no discriminatorio a las inversiones de inversionistas de otra Parte en su territorio en lo referente a la venta de sus mercancías y servicios.

Artículo 10.1: Las Partes se comprometen, en un plazo a determinar, a negociar estudiar el tratamiento de las ayudas estatales que puedan limitar, restringir o distorsionar la competencia y que sean susceptibles de afectar el comercio sobre las Partes. Las Partes reconocen que algunas ayudas estatales pueden distorsionar la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o a la producción de ciertos bienes.

Artículo 10.2: Asimismo, las Partes reconocen que las ayudas estatales discriminatorias, que afecten negativamente la competencia, son contrarias a los objetivos del presente Acuerdo.

### c) LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

La inclusión en el ALCA, retomados de la OMC, de los Derechos de Propiedad Intelectual responde a la importancia que hoy tiene el conocimiento para el desarrollo y expansión de la economía capitalis-

ta. Por ello, hoy con más fuerza, el conocimiento pasa a ser una mercancía más, que desde la perspectiva de los países desarrollados y sus multinacionales hay que controlar y monopolizar. De hecho, los objetivos que se declaran en el ALCA sólo muestran una cara, que es la de impulsar la innovación y transferencia tecnológica.

Nuevamente en este tema, como en todos los demás capítulos del ALCA, se parte de una situación desigual y de grandes asimetrías, pues la capacidad competitiva y las inversiones que realizan los países de la región en cuanto a investigación para el desarrollo se refiere son extremadamente bajas comparadas con las que realizan los países desarrollados, principalmente Estados Unidos, Europa y Japón.

Para la agricultura y productores de la región, la incorporación de los derechos de propiedad de las variedades vegetales y semillas va a tener un impacto negativo, debido a que el costo de los insumos agrícolas ya es alto y con estas medidas se encarecerá más. En este sentido, la propuesta de la Alianza Social Continental es que se excluya de las negociaciones del ALCA todo lo que tiene que ver con el derecho a la alimentación, la salud y todo lo que implique patentar la vida y los materiales biológicos y genéticos.

Otro aspecto que va a impactar negativamente es la inclusión de los derechos de propiedad a los aspectos culturales indígenas y la biodiversidad. En principio, esto puede parecer positivo para los pueblos étnicos, pero, en la medida en que los mismos pueden entrar en la lógica del mercado y ser utilizados por las multinacionales, se vuelve altamente negativo. Hay que reconocer que las tradiciones culturales indígenas y la biodiversidad son usurpadas y utilizadas por las elites económicas locales –a nivel de los gobiernos nacionales tienen poca importancia y no pondrían, en muchos de los casos, mayor objeción para que entren las multinacionales a explotarlas. Esto viene a debilitar aún más la soberanía y autodeterminación de los pueblos latinoamericanos.

De gran impacto será, sobre todo en el campo de la salud, la restricción del uso de patentes sin autorización de los titulares; con ello se disminuirá la capacidad de los gobiernos para hacer uso de patentes que no explotan en su territorio y que tienen beneficio social, como por ejemplo las farmacéuticas.

#### D) SOBRE LOS SERVICIOS

En cuanto a los servicios, lo central del ALCA es que se abre de par en par la puerta para su liberalización y para que pasen a manos de las grandes multinacionales. Es el proceso de continuidad y profundización de la privatización de servicios como las telecomunicaciones, energía eléctrica, puertos y aeropuertos. En varios países, en Centroamérica y Honduras en particular, estos procesos se vienen realizando paulatinamente en el marco de los programas neoliberales de ajuste estructural de la economía. Bajo la forma de concesiones se han privatizado los servicios portuarios, aeroportuarios y servicios de agua, con graves consecuencias en el costo y en la calidad de los mismos para la población consumidora. Otra modalidad de privatización la ha constituido la entrega a empresas privadas de algunas de las instancias del proceso de prestación de servicios, como es la producción, medición y cobro de la energía eléctrica o la pretendida ampliación de la telefonía.

#### E) LA AGRICULTURA

Los países latinoamericanos, y en especial los centroamericanos, siguen teniendo una economía con una fuerte base en el sector agrícola. De allí que el tema de la agricultura sea uno de los puntos más fuertes en las negociaciones del ALCA, y también uno de los capítulos que más preocupa a los movimientos sociales y a los medianos y pequeños productores de la región.

En lo referente a la agricultura, al igual que en los otros temas que hemos venido desarrollando, de lo que se trata es de colocar los productos agrícolas en el proceso de liberalización económica. Los principales afectados serían los productores de los países atrasados que se encuentran completamente desprotegidos para poder competir en los mercados internacionales e internos con el capital de las grandes transnacionales. Según un estudio realizado por OXFAM-Honduras sobre el impacto del TLC en el sector rural, este tendría las siguientes consecuencias:

- Profundización del proceso de liberación comercial y los ajustes a la economía.
- Mayor exposición del sector agrícola al mercado internacional.
- Oferta de mano de obra excedente con bajos salarios.

- Quiebra o inviabilidad de unidades productivas pertenecientes a los rubros sensibles al libre mercado, como la agricultura, granos básicos, maíz, arroz, ganadería bovina, avicultura y porcino cultura.
- Otros impactos económicos: los precios de los insumos agrícolas continuarán aumentando, al igual que el precio por el uso de la tierra; comparativamente, los salarios agrícolas perderán valor frente a los salarios de otros sectores y rubros; la rentabilidad agrícola caerá en aquellos productos sensibles al libre mercado; y se producirá un alza de los precios al consumidor. La producción nacional de alimentos básicos tenderá a disminuir, mientras se incrementará la inversión en productos no tradicionales orientados al mercado externo. Se intensificará el uso de las tierras de valles y altiplanos y se abandonarán o subutilizarán las tierras de menor valor productivo.
- Como consecuencia en lo social se incrementarán las actuales tasas de desempleo y la migración rural, y continuará aumentando el costo de la vida. Lo anterior se traducirá en un incremento de los niveles de pobreza rural.
- Incremento del déficit de la balanza comercial.
- Pérdida de la soberanía alimentaria, en el sentido de que es muy probable que el país dependa cada vez más de las importaciones de alimentos para cubrir su creciente demanda interna.

El principal problema lo constituye lo que se ha llamado el doble rasero con que se mide a los países atrasados y a los desarrollados. Por un lado, Estados Unidos exige que se elimine todo tipo de barreras y aranceles a los productos agrícolas en los países latinoamericanos; pero, por otra parte, impone a los países atrasados los aranceles más altos para que no puedan competir en el mercado estadounidense, y además proporciona varios tipos de subsidio a su producción agrícola interna.

La producción agrícola hondureña hace varios años que viene presentando síntomas de crisis y agotamiento. De lo que se llamó el granero de Centroamérica ya sólo quedan nostalgia y añoranzas. Hoy en día, frecuentemente, se presentan crisis alimentarias, producto del enorme déficit en la producción de granos básicos como arroz, maíz, frijoles y sorgo. Todo esto producto del impacto negativo que han tenido el neoliberalismo y sus programas estructurales de ajuste de la economía. Las políticas de reactivación de la econo-

mía agrícola han constituido un fracaso, en gran medida por la focalización en favorecer a los grandes productores y banqueros, dejando de lado a los medianos y pequeños productores que es en los que descansa la seguridad alimentaria del país. A todo esto hay que agregarle el manejo politizado y corrupto de los fondos destinados para este tipo de políticas.

Otro riesgo o potencial impacto negativo del ALCA en la agricultura es que las grandes transnacionales desplacen a miles de pequeños y medianos productores a través de la compra de tierras y la ubicación de mega-instalaciones para acaparar el mercado agrícola y agroindustrial, constituyendo fuertes monopolios y colocando en riesgo la seguridad alimentaria de millones de personas en los países atrasados.

#### F) INVERSIONES

El capítulo de las inversiones del ALCA condensa, en buena medida, los grandes objetivos de los TLC, esto es, liberalizar el movimiento de mercancías y sobre todo de capital para que las inversiones extranjeras puedan continuar con su ya impresionante dinamismo de inversión transnacional. Se pretende que el gran capital transnacional galee sin freno ni jinete por la región latinoamericana. Por ello, no es casual que el capítulo tenga hasta ocho definiciones acerca de lo que es inversión: con esto se busca que no haya posibilidad de que quede un pequeño espacio en las economías nacionales que restrinja el establecimiento y movilidad del capital extranjero; que no quede espacio para que los estados puedan establecer algún tipo de regulación a las inversiones e inversionistas extranjeros. Las definiciones de inversión terminan incluyendo todo.

Al igual que los capítulos anteriores, el de las inversiones también incluye el principio de Trato Nacional y de Nación Más Favorecida. Bajo este principio los países están obligados a dar el mismo trato a los inversionistas extranjeros que el que se da a los inversionistas nacionales. Con estos principios se niega la posibilidad de que las economías pequeñas y débiles como las centroamericanas puedan tener algún trato especial, debido a su bajo nivel de competitividad.

Los requisitos de desempeño para el gran capital transnacional quedan prácticamente suprimidos. El artículo 10 del Capítulo XVII de las inversiones deja claramente establecido que no se podrán imponer requisitos que tengan que ver con establecimiento, adquisición, administración, conducción u operación de una inversión de un inversio-



nista de una Parte o Estado no Parte. Más explícitamente enumera que no se podrán imponer ni exigir requisitos que tengan que ver con los siguientes aspectos:

- Exportar un determinado nivel o porcentaje de bienes y servicios.
- Alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional.
- Adquirir, utilizar u otorgar preferencia a los bienes producidos o a servicios prestados en su territorio, o adquirir bienes de productores, personas o servicios de prestadores de servicios en su territorio.
- Relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o con el monto de las entradas de divisas asociadas con dicha inversión.
- Restringir las ventas en su territorio de los bienes o servicios que tal inversión produzca o preste relacionando de cualquier manera dichas ventas al volumen o valor de las exportaciones o las ganancias que generen en divisas.
- Transferir a una persona en su territorio tecnología, proceso productivo u otro conocimiento reservado de su propiedad.
- Actuar como el proveedor exclusivo de los bienes que produce o servicios que preste para un mercado específico, regional o para el mercado mundial.

Las prohibiciones anteriores dejan sin posibilidades de que la Inversión Extranjera Directa pueda contribuir a la generación de empleos dignos, transferencia tecnológica, generación de ingresos públicos y de una situación favorable en la balanza de pagos. Más específicamente, anula las posibilidades de estimular la producción y dinamización de la economía nacional, a través del encadenamiento productivo con la Inversión Extranjera Directa.

Tampoco deja posibilidades para que pueda haber una contribución importante de la inversión extranjera al desarrollo del capital humano, en tanto que el artículo 11 –referido al personal clave– establece que no se podrá exigir a ninguna empresa que designe a individuos de alguna nacionalidad en particular (léase nacionales) para ocupar puestos de alta dirección.

Las inversiones extranjeras estarán altamente protegidas, con enormes costos, por los estados nacionales. Esto es claro en el artículo 13 de la expropiación e indemnización y en el 14 de la compensación por pérdidas. El artículo 13 establece que no se podrá expropiar ni nacionalizar una inversión cubierta de un inversionista. En caso de que sucediera por situaciones de interés público conforme a la legislación nacional, establece que se deberá realizar una indemnización pronta, adecuada y efectiva. Mientras que el artículo 14 de compensación por pérdidas establece que los inversionistas que sufran pérdidas en sus inversiones en territorio de la otra Parte, a consecuencia de guerra, conflicto armado, revuelta, estado de emergencia nacional, insurrección o motín u otras similares, recibirán de esa Parte y de acuerdo a los principios aceptados del Derecho Internacional, en lo que respecta a la reparación, restitución, indemnización, compensación u otro arreglo o resarcimiento, un tratamiento no menos favorable que el que conceda a sus propios inversionistas o a inversiones de Estados no Parte, el que sea más favorable.

Con todas estas condiciones el capital transnacional está listo para seguir moviéndose libremente, arrasando con las economías nacionales de los países subdesarrollados.

## EL IMPACTO DEL TLC CA-EE.UU. EN LA SOCIEDAD HONDUREÑA

### A) CAPACIDAD COMPETITIVA

El caso más dramático de la negociación bilateral lo constituye el centroamericano. Aunque se habla de un TLC CA-EE.UU., este no fue negociado como región, sino que cada país de Centroamérica por separado fue llegando a acuerdos con Estados Unidos: inició Guatemala, siguió Honduras y así sucesivamente con los demás países de la región centroamericana.

La gran debilidad de los países centroamericanos es que no tienen capacidad competitiva para llegar al mercado norteamericano. Veamos cómo se ubica Centroamérica en un índice de competitividad entre setenta y cinco países.

CUADRO 1

Países	Posición en el índice de competitividad de 75 países
Estados Unidos	2
Costa Rica	50
El Salvador	64
Guatemala	69
Nicaragua	71
Honduras	74

Fuente: *The Global Competitiveness Report 2001, 2002.*

La debilidad competitiva de cada uno de los países centroamericanos es clara. Sin embargo, las élites políticas, como la hondureña, se empecinan en argumentar que de lo único que se trata es de que las empresas se preparen para competir aumentando la competitividad y mejorando sustancialmente los sistemas gerenciales, tecnológicos e infraestructura. De igual manera, llaman a los gobiernos a prepararse para atraer la inversión extranjera, diseñando programas de promoción de las exportaciones, reconversión productiva; mejorar el clima de negocios y concienciar a los empresarios sobre la necesidad de desarrollarse para enfrentarse a una competencia mayor.

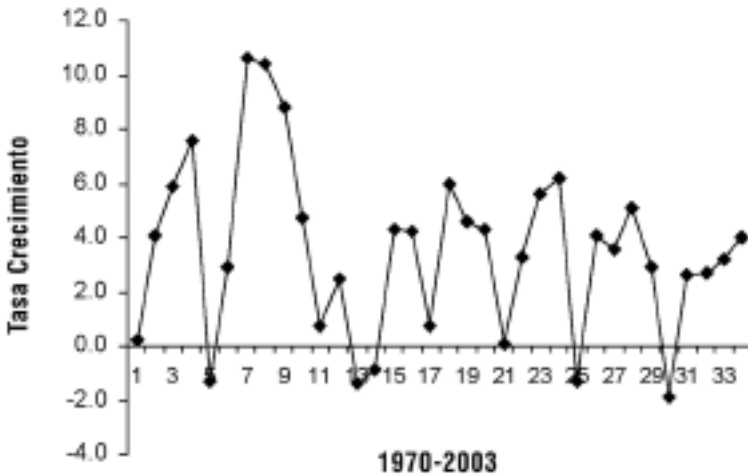
Hay varias situaciones que hacen de Honduras un país con serias dificultades para competir económicamente no sólo a nivel internacional, sino incluso a nivel de la región centroamericana. Uno de esos factores es el bajo nivel de rendimiento de la fuerza laboral. Los niveles educativos de la fuerza de trabajo son bajos, lo cual dificulta la amplia cobertura de los nuevos conocimientos de la ciencia y la tecnología, y en general la productividad y competitividad. Por otro lado, los pequeños y medianos productores agrícolas se enfrentan a un ambiente económico hostil para desarrollar su capacidad competitiva, como son la infraestructura más que inadecuada, es decir en muy malas condiciones, y las grandes dificultades para el acceso a crédito.

Honduras se ha ofrecido ante la inversión extranjera como un país atractivo por la mano de obra barata; en otras palabras, su principal estrategia de competitividad ha sido la de ofrecer bajos salarios. Esto ha tenido un impacto negativo en las exigencias para elevar los niveles educativos de la fuerza laboral, conformando una fuerza labo-

ral en donde la competitividad depende de la habilidad natural del trabajador y del trabajo altamente extensivo.

Con estas condiciones de competitividad, y considerando que el objetivo de los tratados de libre comercio es asegurar la más absoluta libertad de capital para moverse a nivel continental, el ALCA, como lo afirma Oscar Vargas, “significará una tendencia a la baja de los salarios y las condiciones laborales. La terrible situación que sufren las trabajadoras de las maquilas (sueldos por debajo del salario mínimo, jornadas laborales de más de 12 horas, ausencia de amparo legal, limitación de la acción gremial, condiciones insalubres de trabajo, etc.) son un ejemplo próximo de lo que nos asegura el ALCA. Por otro lado, los efectos de la libre importación de mercancías amenazan con condenar al sector industrial local a una completa desaparición, profundizando, de esa manera, los altos índices de desempleo que ya castigan a nuestros países” (Vargas, 2002: 177-178).

GRÁFICO 1

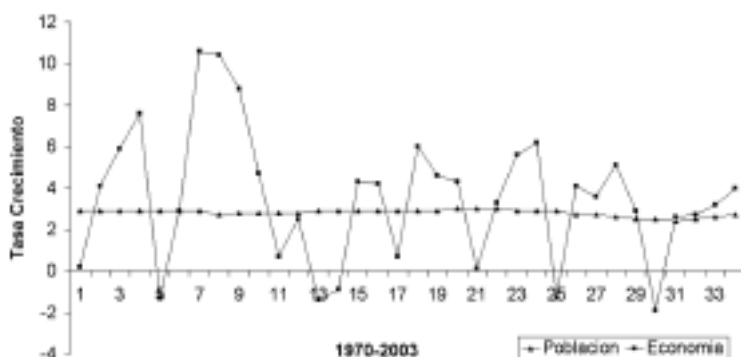


Fuente: BCH (2004).

A pesar de los grandes avances tecnológicos, la economía hondureña se encuentra prácticamente estancada; como puede verse en el Gráfico 1, el crecimiento económico logrado en la década de los setenta no ha podido ser igualado en las subsiguientes décadas de los ochenta, noventa y en el 2000. Lo anterior se debe a que, a lo largo de los años 1980-2003, la diversificación de las exportaciones ha sido

escasa, y a que la lista de productos manufacturados como la maquila no ha tenido los resultados esperados.

GRÁFICO 2  
HONDURAS: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y POBLACIÓN



Fuente: BCH, 2004.

Como lo muestra el Gráfico 2, el crecimiento económico no ha estado respondiendo a las tasas de crecimiento poblacional que tiene el país. La población crece de manera sostenida y constante en un promedio del 3%, mientras que la economía a través de tasas fluctuantes, y en varias ocasiones, se ubica muy por debajo de la tasa de crecimiento poblacional.

Como hemos visto a lo largo del texto, uno de los impactos negativos del TLC CA-EE.UU. es el deterioro de los derechos laborales. Para que lo anterior no suceda, como planteamiento alternativo se han realizado las propuestas siguientes:

“Entender que el siglo XX será el siglo del conocimiento y de las ventajas competitivas, donde el principal activo de una empresa u organización será la cualificación de sus propios recursos humanos, y ya no tanto las ventajas comparativas (bajos salarios y bajos precios de las materias primas)”.

“Aceptar que los Estados, sus instituciones, las empresas y las organizaciones sociales no son entes abstractos, sino que son las propias personas que trabajan en ellas, por tanto, en la medida que se eduque y forme mejor a los ciudadanos entonces habrán mejores Estados, instituciones, empresas y organizaciones”.

“Es necesario crear un tejido productivo fuerte, pero flexible, en base a una mayor y mejor comunicación entre todas las Partes

(Estado, empleados, trabajador) y bajo el respeto mutuo y la obligación de consolidar la paz laboral”.

“Se necesita el acceso y transparencia de tecnología, especialmente para los sectores más deprimidos: agricultura, ganadería, minería, etcétera. Puesto que en la medida que se invierta en un entorno productivo más tecnificado, con toda seguridad las condiciones laborales irían mejorándose progresivamente”.

“Vincular la negociación comercial con el acceso y transferencia de conocimiento y programas de formación y capacitación técnica del más alto nivel. Pues en la medida que no haya transferencia de tecnología y conocimiento a los países pobres, las posibilidades de que estos puedan salir del subdesarrollo son más limitadas” (Jiménez, 2002: 70-75).

## B) POBREZA Y DESIGUALDAD

Sin embargo, el principal temor de la sociedad hondureña es la profundización de la pobreza, que de por sí ya es alarmante, y que lejos de disminuir está creciendo tanto en términos absolutos como relativos. Al respecto se puede observar el siguiente cuadro.

CUADRO 2  
HOGARES POR NIVEL DE POBREZA (VALOR ABSOLUTO)

Período	Número de hogares			Pobreza		Canasta básica (Lps/mes/hogar)	
	Total	No pobres	Pobres	Relativa	Extrema	Urbano	Rural
1991	878.629	221.415	657.214	180.998	476.217	333,6	151,0
1992	916.434	275.847	640.587	206.198	434.390	334,8	161,8
1993	945.811	307.389	638.422	211.862	426.561	340,2	201,5
1994	981.726	322.006	659.720	200.272	459.448	505,2	248,3
1995	1.015.291	326.924	688.367	207.119	481.248	621,6	271,5
1996	1.045.430	327.220	718.210	156.815	561.396	744,0	364,9
1997	1.089.039	372.451	716.588	189.493	527.095	930,0	456,6
1998	1.130.362	417.104	713.258	197.813	515.445	1.155,6	571,1
1999*	1.133.209	386.424	746.785	196.045	550.740	1.305,8	645,4
2001	1.258.299	447.209	811.091	214.342	596.749	1.374,0	738,6
2002	1.325.492	460.643	864.549	238.721	626.128	1.377,6	757,1
2003**	1.282.020	460.051	801.970	238.388	563.582	1.471,8	729,3
2004**	1.167.741	417.545	750.197	229.701	520.496	1.516,9	766,8

Fuente: INE (2004: 88).

\* El año 2000 no aparece en la tabla ya que la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples no fue realizada debido al cierre de la Dirección General de Estadísticas y Censos y su sustitución por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

\*\* Sólo incluye hogares que declararon ingreso y excluye a los que declaran no percibir ningún tipo de ingreso.

Para una mejor apreciación de este flagelo, veamos cómo se expresa el mismo en términos de porcentajes.

CUADRO 3  
HOGARES POR NIVEL DE POBREZA (PORCENTAJES)

Período	Número de hogares			Pobreza	
	Total	No pobres	Pobres	Relativa	Extrema
1991	100	25,2	74,8	20,6	54,2
1992	100	30,1	69,9	22,5	47,4
1993	100	32,5	67,5	22,4	45,1
1994	100	32,8	67,4	20,4	47,0
1995	100	32,2	67,8	20,4	47,4
1996	100	31,3	68,7	15,0	53,7
1997	100	34,2	65,8	17,4	48,4
1998	100	36,9	63,1	17,5	45,6
1999*	100	34,1	65,9	17,3	48,6
2001	100	35,5	64,5	17,0	47,4
2002	100	36,7	63,3	18,1	45,2
2003**	100	36,5	63,5	18,9	44,7
2004**	100	35,8	64,2	19,7	44,8

Fuente: INE (2004: 88).

\* El año 2000 no aparece en la tabla ya que la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples no fue realizada debido al cierre de la Dirección General de Estadísticas y Censos y su sustitución por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

\*\* Sólo incluye hogares que declaran ingreso y excluye a los que declaran no percibir ningún tipo de ingreso.

En el cuadro anterior puede observarse que la reducción de la pobreza de 1998 a 2004 ha sido prácticamente nula, desde el punto de vista de los porcentajes y en términos absolutos; por tanto, se ha incrementado. Por otro lado, la pobreza relativa, de 1991 a 2004, casi durante 15 años, apenas se ha reducido 0,9 puntos porcentuales al pasar de 20,6% en 1991 a 19,7% en 2004. El gran logro que presentan los gobiernos es la reducción de la pobreza extrema, que pasó de 54,2% en 1991 a 44,8% en 2004, logrando una reducción de 9,4 puntos porcentuales. Lo anterior nos indica que a lo largo de los últimos quince años el modelo neoliberal ha sido un rotundo fracaso, y que la reducción de la pobreza extrema, más que reflejo de una economía dinámica, es el reflejo de las medidas de compensación social, que acercan insuficientes y deficientes servicios a los más pobres, para mantener la llamada gobernabilidad del sistema a costa de un creciente endeudamiento externo del país.

A la situación de pobreza ya existente hay que agregarle la estructura de desigualdad de distribución del ingreso en la sociedad hondureña. Esto queda develado en el siguiente cuadro.

**CUADRO 4**  
**DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES (EN PORCENTAJES)**

Año	Participación en el ingreso total			
	40% más pobre	30% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico
1990	10,1	19,7	27,0	43,1
1997	12,6	22,5	27,3	37,7
1999	11,8	22,9	28,9	36,5
2002	11,3	21,7	27,6	39,4

Fuente: CEPAL (2003: 73).

El cuadro anterior nos indica cómo se ha mantenido la concentración del ingreso desde 1990. Así vemos que en 1990 el 10% más rico recibía el 43,1% del total de los ingresos; el 20% anterior al 10% más rico el 27,0%; el 30% siguiente recibía el 19,7% y el 40% más pobre recibía apenas el 10,1% del total de los ingresos. En 2002 la modificación es leve: el 10% más rico redujo sus ingresos en 3,7%, el 20% anterior al 10% más rico incrementó sus ingresos en 0,6 puntos, el 30% siguiente los incrementó en 1 punto porcentual, y el 40% más pobre incrementó sus ingresos en 1,2 puntos. De acuerdo a la experiencia de los TLC, es altamente probable que uno de los efectos negativos, el más nocivo sin lugar a dudas, sea el incremento de la desigualdad y consiguientemente de la pobreza en la sociedad hondureña.

#### **c) OTRAS DESVENTAJAS VISTAS POR DEFENSORES Y OPOSITORES**

Tanto defensores como opositores al TLC CA-EE.UU. consideran que hay enormes desventajas para Honduras. Los defensores encuentran las siguientes:

- El Tratado no tendrá un efecto adicional sobre el libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos, debido a dos razones: una, los aranceles con Estados Unidos ya son relativamente bajos, así que el tratado no tendrá reducciones significativas sobre el costo de internación de las exportaciones centroamericanas en el mercado estadounidense. Y otra, los países de la



región ya gozan de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe para sus exportaciones hacia Estados Unidos, y cuando se termine en 2008 ya estará en vigencia en ALCA.

- Las regulaciones que deberán cumplir los países centroamericanos en materia ambiental, laboral, propiedad intelectual, compras gubernamentales y garantías de inversiones, representan mayores costos en el corto plazo, lo cual reducirá las ventajas competitivas por bajos costos que gozan actualmente muchas actividades productivas nacionales.

- El gobierno de Estados Unidos no hará mayores concesiones a los subsidios agrícolas, debido a sus propios compromisos políticos internos.

- Ha faltado transparencia en todo el proceso de negociación; la difusión de la información y el testimonio público son insuficientes.

Mientras que los opositores encuentran las siguientes desventajas:

- Se estima que el ingreso de los productos agrícolas estadounidenses subsidiados generará grandes distorsiones en los mercados de cada país centroamericano, al competir deslealmente con los productos de origen nacional. Tal situación generará o acrecentará impactos económicos y sociales como el desempleo, la migración del campo a la ciudad, el incremento de los cinturones de miseria y violencia de las ciudades y la pérdida de la seguridad y soberanía alimentaria.

- En la microempresa se espera que los impactos sean devastadores, en cuanto a su rentabilidad, afectada en los últimos años, por las medidas de ajuste y estabilización macroeconómicas aplicadas. El peso de la misma en la generación de empleos para los más pobres rurales y urbanos es clave en la región, pues se estima que la microempresa genera el 79% del empleo y la pequeña empresa cerca del 15%.

- Se afectarán la estabilidad macroeconómica y el equilibrio fiscal del país. Según el Banco Mundial, el impacto fiscal como resultado de la desgravación arancelaria es del 125% de los ingresos tributarios.

- A nivel social se considera que tendrá impactos negativos sobre el deterioro de las condiciones laborales, incremento de la

exclusión social y la pobreza y encarecimiento de los productos a los consumidores.

- A nivel de la economía agrícola, se visualiza una caída de los precios de los productos agrícolas nacionales, incremento en los precios de los insumos para la producción, incremento del precio de la tierra; la rentabilidad agrícola se vendrá abajo en los productos sensibles al libre mercado, la producción nacional de alimentos básicos tenderá a disminuir, mientras se incrementan la inversión en rubros no tradicionales, y se intensificará la sobreexplotación en el uso de las tierras de valles y altiplanos (OXFAM, 2003).

### ¿HAY ALTERNATIVAS A LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO?

¿Cuáles son las posibilidades y perspectivas de América Latina en el marco del ALCA? El análisis de los diferentes capítulos indica que la Iniciativa de Libre Comercio para las Américas, tal como fue lanzada por Bush en 1990, ha fracasado. Estados Unidos no ha logrado negociar un único Tratado de Libre Comercio con la región, debido a los diferentes temas en controversia y, en los últimos años, a la fuerza que ha tomado el movimiento social antiglobalización y específicamente anti tratados de libre comercio. Sin embargo, ello no significa que Estados Unidos no haya avanzado en sus objetivos a favor del gran capital transnacional estadounidense. Ante la imposibilidad de lograr una negociación regional única, Estados Unidos asumió la estrategia de las negociaciones de los TLC bilaterales. Concreciones en este nuevo tipo de estrategia las ha logrado con Chile y Centroamérica para que entren en vigencia en 2004 y 2005, respectivamente. De hecho, esta nueva estrategia ha modificado los ritmos de Estados Unidos; téngase presente que inicialmente se esperaba que el ALCA se concretara en toda la región latinoamericana a partir de 2005 y todavía no se tienen acuerdos finales con la mayor parte de América del Sur encabezada por Brasil, que constituye uno de los principales objetivos de Estados Unidos por lo significativo de la economía brasileña en la región.

Si bien los ritmos del proceso de negociación se modificaron, no así los objetivos del ALCA en función de los intereses estadounidenses. Es más, con la firma de los TLC de manera bilateral, Estados Unidos ha tenido la cancha abierta para imponer todas sus condiciones y medidas.

¿Cuáles son las posibilidades de un ALCA alternativo o por lo menos más equilibrado entre los intereses estadounidenses y los de la región latinoamericana? De manera general, podría decirse que se necesita por lo menos la confluencia de tres factores:

- La dinamización o destrabe de los temas más controversiales como el de los subsidios a la agricultura en el interior de la OMC. Esto tiene bastante relación con las posturas claras y fuertes que pueda asumir la Unión Europea de cara a Estados Unidos.
- Las posiciones claras, fuertes y propositivas de los países de América del Sur, sobre todo con Brasil a la cabeza demandando un trato preferencial para las economías pequeñas y débiles como las latinoamericanas.
- Una mayor fortaleza del movimiento global por una relación económica más justa entre los países desarrollados y sub-desarrollados. En este caso, es estratégico que este movimiento social dé un salto importante en la construcción de propuestas alternativas en el plano de las ideas y de la práctica.

En Honduras, para hacer frente a la avalancha neoliberal y a los tratados de libre comercio, se ha gestado un movimiento nacional denominado Resistencia Popular. Esta instancia ha desarrollado movilizaciones permanentes y se ha vinculado al Foro Mesoamericano, con iguales objetivos.

El discurso de la Resistencia Popular gira alrededor del objetivo de la no aprobación por parte del Congreso Nacional de la República del TLC CA-EE.UU. La mayor fuerza del discurso de la Resistencia Popular se centra en la defensa de la soberanía nacional; en tal sentido, enfatizan que el TLC afectará la soberanía en los siguientes aspectos:

- Altera el ordenamiento jurídico nacional para que los litorales, áreas fronterizas, recursos naturales y servicios públicos pasen a manos extranjeras.
- Impide al pueblo definir la política económica, monetaria, crediticia y fiscal y revertir los procesos de privatización.
- Elimina la función constitucional del Estado de asegurar a sus habitantes el goce de la cultura y el bienestar económico y social, dejando todo en manos de las transnacionales.

- Entierra las posibilidades y esperanzas de los pueblos centroamericanos para unirse e integrarse.

El Congreso Nacional de la República está próximo a aprobar, en el presente año 2005, el Tratado de Libre Comercio, pero es evidente que la movilización permanente y oposición crítica de instancias articuladoras del movimiento social como la Resistencia Popular seguirá siendo importante para atenuar los impactos negativos del TLC en la sociedad hondureña. Sin embargo, no cabe duda de que la Resistencia Popular tendrá que transitar hacia un discurso más propositivo, sin dejar de lado su capacidad de movilización y oposición.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arroyo Picard, Alberto 2001 *El TLCAN: objetivos y resultados 7 años después* (México: Red Mexicana de Acción contra el Libre Comercio).
- Alianza Social Continental 2003 *Alternativa para las Américas. Borrador para discusión N° 4*.
- BCH-Banco Central de Honduras 2004 *Memorias 1970-2003* (Honduras).
- Bush, George 1990 *Texto del 27 de junio de 1990, dando a conocer la "Iniciativa para las Américas"* (Washington).
- Campus Virtual de CLACSO, Curso de Formación a Distancia 2004 *El área de libre comercio de las Américas (ALCA): su contenido y sus significados desde una perspectiva latinoamericana*, documentos de las diez clases del curso.
- CEPAL 2003 *Panorama Social de América Latina 2002-2003* (Santiago de Chile).
- Dussel Peter, Enrique 2000 *El TLC y el desempeño de la economía en México* (México: CEPAL).
- Estay, Jaime 2001 "El ALCA, la integración latinoamericana y los retos para una inserción mundial alternativa" en *Realidad Económica* (Buenos Aires: IADE) N° 178, febrero-marzo.
- Estay, Jaime 2002 *La formación de bloques y los avatares del multilateralismo* (Mimeo).
- Estay, Jaime 2004 *Los rasgos generales del desenvolvimiento del ALCA, desde su formulación inicial hasta los borradores actuales*, Curso Virtual CLACSO sobre ALCA, segunda clase.
- INE-Instituto Nacional de Estadística 2004 *XXIX Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples* (Tegucigalpa) mayo. En <<http://www.ine.hn.org>>
- Jefes de Estado y de Gobierno 1994, 1998 y 2001 *Declaraciones finales de las reuniones de Miami, Santiago y Quebec*.

- Jiménez, Andrés 2002 *Centro América ante la vinculación del tema laboral en las negociaciones comerciales* (El Salvador: Instituto Superior de Economía y Administración de Empresas).
- Organización Mundial de Comercio 2001 *Con el comercio hacia el futuro* (OMC).
- OXFAM 2002 *Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza*, Resumen ejecutivo.
- OXFAM 2003 *El impacto del Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos y Centroamérica*.
- Sánchez Daza, Germán 2003 "Los derechos de propiedad intelectual en el ALCA" en *Aportes* (México: BUAP) N° 24, septiembre-diciembre.
- Secretaría Administrativa del Área de Libre Comercio de las Américas 2003 *Área de Libre Comercio de las Américas*, Borrador de Acuerdo.
- Secretaría Administrativa del Área de Libre Comercio de las Américas 2003 *Área de Libre Comercio de las Américas*, Tercer Borrador de Acuerdo.
- Secretaría de Economía de México 2002 *TLCAN*, Síntesis.
- Vargas, Oscar René 2002 *¿Qué es el ALCA?* (Nicaragua: CEREN y Honduras: CEDOH) noviembre.

CÉSAR ENRIQUE ORTIZ GUERRERO\*

**EL ALCA Y LA AGRICULTURA:  
UN ANÁLISIS CRÍTICO  
DEL CASO COLOMBIANO**

**A MANERA DE INTRODUCCIÓN**

Desde que a comienzos de la década de los noventa Estados Unidos anunció su intención de consolidar en América una sola zona comercial desde Alaska hasta la Patagonia, se inició para la agricultura colombiana un reto que abarca afrontar las consecuencias de transformar su modelo de desarrollo hasta sostenerse en un escenario marcado cada vez más por los efectos transformadores del paradigma de los mercados abiertos y la libre movilización de mercancías y capitales. Así, las formas de intervención en materia de desarrollo rural a través de políticas públicas como la reforma agraria, la revolución verde y el desarrollo rural integrado, en el marco del modelo de sustitución de exportaciones, dieron paso rápidamente a formas más cen-

\* Profesor e investigador de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

tradas en el ajuste estructural y el funcionamiento de los mercados, como la apertura comercial<sup>1</sup> y la descentralización administrativa.

Se inició entonces un debate sobre los efectos de la apertura económica para la agricultura colombiana y para las sociedades rurales, que ya a finales del siglo XX cedió el espacio a una nueva discusión generada por la iniciativa del ALCA que esperaba convertirse en una realidad para el año 2005. Los efectos transformadores en las realidades rurales de los países pioneros latinoamericanos que implementaron inicialmente el modelo –México y Chile–, la consolidación de la iniciativa del MERCOSUR que ha hecho mirar hacia Brasil a muchos países suramericanos, y los movimientos de oposición que prosperaron en toda América Latina, generaron un cambio en la estrategia de promoción del ALCA. El plebiscito en Brasil, con resultados cercanos a un 90% de la población en contra del ALCA, se convirtió en un hito que aceleró este cambio. EE.UU. inició entonces, a comienzos de la presente década, la agilización de firmas de Tratados de Libre Comercio (TLC) con grupos de países en Centroamérica y América del Sur.

En la actualidad, Colombia, junto a Ecuador y Perú, se encuentra a las puertas de la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América. La discusión involucra diversos campos de la vida económica, social y política de Colombia, y generará importantes transformaciones en materia institucional y de la política pública. La firma de este tratado constituye entonces una segunda etapa del proceso ya iniciado con la apertura económica a comienzos de los noventa, y un paso adicional en el proceso de constitución del Área de Libre Comercio en América (ALCA).

Al concretarse esta iniciativa probablemente se inicie una nueva oleada de efectos sobre la agricultura nacional aún más profundos y complejos que los generados por la iniciativa de la apertura económica. De esta manera, la estructura de las decisiones públicas en lo relacionado con el sector agropecuario y rural se orienta cada vez más por

---

1 Sobre la premisa de que economías más abiertas y especializadas posibilitan un crecimiento más rápido y mayores ganancias provenientes de balanzas comerciales agropecuarias crecientes y positivas, Colombia adoptó la decisión de la apertura con resultados no tan fructíferos: el efecto del deterioro de los precios internacionales y la fuerte acción de las tesorerías nacionales de los países desarrollados sobre la producción agropecuaria, así como las barreras arancelarias y no arancelarias, se conformaron en un nuevo tipo de proteccionismo de los países desarrollados, que generó profundos efectos negativos sobre la agricultura nacional, como la desaparición de casi un millón de hectáreas de cultivos semestrales durante la década de los noventa.

el paradigma del mercado, mientras que sus impactos sociales y ambientales, imposibles de manejar de manera focalizada, pasan a un segundo plano, y la pregunta sobre su pertinencia en cuanto a la orientación de toda la dinámica social y política del país no se cuestiona.

En este texto se busca realizar una lectura crítica sobre el TLC con EE.UU. como parte constitutiva de la dinámica general del ALCA, e identificar potenciales efectos y transformaciones que pueden generarse sobre la agricultura en particular, y especialmente sobre la población campesina e indígena. En general el texto pretende ilustrar una idea central: el desarrollo rural no puede continuar supeditándose exclusivamente al derrotero de la política comercial. Para tal fin, el presente documento incluye cuatro partes: en la primera se introduce una breve revisión de la importancia del sector agropecuario y del ámbito rural colombiano; en la segunda se presenta una reseña del contenido de la política nacional frente a la firma del TLC; en la tercera se ofrece un panorama general de las condiciones con las cuales cuenta la sociedad rural colombiana para entrar a este acuerdo bilateral; en la cuarta se contrastan estos aspectos y se presenta un análisis crítico del proceso, y finalmente se ofrecen algunas conclusiones y propuestas.

## IMPORTANCIA Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR AGROPECUARIO

### EL PAPEL Y PARTICULARIDADES DEL SECTOR AGROPECUARIO EN COLOMBIA

Al observar la evolución de los principales indicadores para el sector agropecuario desde los comienzos de la apertura económica en los años noventa, se aprecia que, a pesar de mantenerse en el contexto general importantes factores restrictivos como la violencia y las limitaciones fiscales, actualmente el sector agrícola representa el 14% del PIB, el 23% de la fuerza de trabajo y el 28% de las exportaciones totales (Giugale et al., 2004). Estos indicadores reflejan la importancia y el potencial de desarrollo del sector, que cuenta con una dotación importante de recursos naturales y de capital humano. Sin embargo, en Colombia el sector rural no es un sinónimo de actividad agropecuaria exclusivamente: los territorios rurales son un gran escenario donde se desenvuelven múltiples inversiones e iniciativas como en minería, servicios, agroindustria no alimentaria, etcétera.

En consecuencia, las particularidades del sector agropecuario van más allá de los procesos productivos, del crecimiento económico del sector y de las cadenas de valor agregado. La actividad agropecua-



ria es desempeñada por una parte de la sociedad rural, lo que a su vez implica la existencia de diversos territorios y de formas de ocupación, unas particularidades culturales y socioeconómicas diversas, grupos de poder político y militar, y una compleja red de instituciones y formas de vida.

En general, la actual población rural colombiana asciende a más de 12 millones de personas, cifra significativa pues constituye casi el 28% de la población total. Si consideramos que los municipios con menos de 10 mil habitantes son rurales, debido a sus dinámicas socioeconómicas, el porcentaje de población rural puede llegar a cerca del 40% del total nacional.

A pesar de lo anterior, tradicionalmente se ha visto al sector agropecuario como un sector residual, asignándosele una función, respecto de los demás sectores, de transferidor de recursos hacia los sectores industriales y terciarios de la economía, con el objeto de fortalecer el proceso de modernización y urbanización de la estructura económica. Este papel asignado al sector se ha venido cumpliendo bajo las directrices del conjunto de políticas macroeconómicas –en especial la política comercial nacional– que se caracterizan por una persistente discriminación en contra del potencial rol del sector agropecuario. Esta discriminación se ve reflejada en las inversiones dirigidas al sector en los últimos años, que se reducen de 1,5 billones de pesos en 1996 a 218.354 millones de pesos en 2004 (Cano, 2003: 32).

En general, la tendencia desde comienzos de los años noventa del siglo XX se puede resumir en la influencia de la política comercial sobre un sector económico que involucra una amplia heterogeneidad social y económica y una compleja red de situaciones diferenciales influenciadas por particularidades territoriales y culturales. Por lo tanto, cuando hablamos de apertura económica o procesos de acuerdos de comercio internacional como el ATPDA o el CAN, o más profundos y de mayor alcance como el ALCA, no solamente estamos hablando de los potenciales efectos que estos pueden tener sobre las economías nacionales, sino fundamentalmente de los efectos que generarán sobre las sociedades rurales.

#### LA AGRICULTURA COLOMBIANA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Si el comercio agrícola fuera genuinamente libre, probablemente se alcanzarían muchos resultados positivos. Según el Banco Mundial, si se eliminaran la protección y los subsidios a la agricultura por parte

de los países desarrollados, que invierten una cifra seis veces superior al valor de las ayudas externas, 318.300 millones de dólares por año), se incrementaría el valor de las exportaciones de los países pobres en un 24%, mientras que sus ingresos rurales superarían los 60 mil millones de dólares. Para el 2015, los ingresos globales serían superiores en 500 mil millones de dólares, de los cuales aproximadamente el 60% sería percibido por los países en desarrollo, permitiendo que más de 144 millones de personas salieran de la pobreza (Cano, 2004: 5).

A su vez, el IFPRI señala para el caso colombiano que la balanza agropecuaria neta actual se incrementaría en US\$ 743 millones, mientras que se incrementaría en un 50% el volumen de sus exportaciones agropecuarias como resultado de la liberalización total del agro de Canadá y EE.UU. (Cano, 2004: 5).

Pero estos alcances están muy lejos de lograrse, puesto que el mercado mundial de bienes de origen agropecuario está muy lejos de liberarse. Los países desarrollados, y en particular EE.UU. en el marco del ALCA, se han caracterizado por promover la eliminación de las barreras arancelarias pero manteniendo o aumentando sus niveles de protección interna, los subsidios a las exportaciones, y aumentando las barreras conocidas como paraarancelarias.

Estas barreras de tipo no arancelario vigentes afectan las exportaciones colombianas de carnes y huevos bajo la figura de restricciones sanitarias, mientras que las exportaciones de azúcar, lácteos, cacao y oleaginosas son afectadas por contingentes arancelarios restrictivos. Como puede apreciarse, están vigentes toda suerte de barreras no arancelarias, que crecen cada día en magnitud y cobertura: ambientales, sanitarias, mínimos laborales y derechos humanos, patentes y derechos de propiedad intelectual. Ello conduce cada vez más a una amplia discrecionalidad proteccionista.

Estos aspectos se reflejan con claridad en la aprobación del vigente *Farm Bill* de EE.UU., que programa la aplicación de subsidios por 180 mil millones de dólares para el período 2003 a 2009, lo cual supera en un 80% aproximadamente a los aplicados en el período 1996 a 2002. En la actual Ley Agrícola se incluyen subsidios contra cíclicos y ayudas de caja ámbar por 10 mil millones de dólares (Basco et al., 2002: 7-23).

De esta manera, EE.UU. y la Unión Europea entre ambos aplican las dos terceras partes de los subsidios agrícolas aplicados en el mundo, constituyendo los países que realmente forman los precios de los denominados productos agropecuarios sensibles, de los cuales los

más importantes por su papel en la seguridad alimentaria de los países pobres son el azúcar, el maíz, el arroz, el algodón y la leche.

Mientras tanto, un análisis de la tasa de protección efectiva en Colombia (DNP, 2003) permite ver que el arancel promedio aplicado por Colombia a EE.UU. en el 2001 fue de 7,6%, que los aranceles nominales más altos estuvieron en alimentos (18,2%), textiles (17,7%) y prendas de vestir (19,9%), mientras que los aranceles agrícolas no superaron el 10,7%. La eliminación de los derechos arancelarios en el 2001 hubiera significado un costo fiscal cercano a los 300 millones de dólares. Estas cifras reflejan el bajo nivel de protección a estos sectores.

Detrás de estos aspectos y cifras se desenvuelven varias tendencias:

- las tensiones entre EE.UU. y Europa por el mercado mundial y el diseño permanente de nuevas formas de fortalecerse internamente sin responder realmente a un proceso transparente de liberación de mercados;
- la ampliación de las brechas entre países pobres y ricos, en la medida en que estos últimos presionan para aprovechar el mercado mundial sin aplicar internamente las mismas medidas;
- el mantenimiento en EE.UU. y la CEE de aranceles y medidas de ayuda interna a bienes sensibles, paralelo al mantenimiento de normas en extremo restrictivas para las exportaciones de los países en desarrollo;
- los países desarrollados mantienen una alta protección a los bienes sensibles de origen agropecuario mediante la aplicación de altos aranceles, cuotas, subsidios internos y a las exportaciones, siendo la excepción EE.UU., que aumentó este tipo de medidas con su *Farm Bill* de 2003;
- la protección al sector agropecuario en Colombia es muy limitada frente a los niveles aplicados por los países desarrollados y frente a los demás sectores de la economía colombiana, mientras que sus medidas y capacidad de inversión interna son insuficientes para enfrentar las enormes distorsiones generadas por los países desarrollados en el contexto del mercado internacional agrícola.

Los efectos generados por la política de liberalización comercial sobre el desarrollo rural colombiano durante los últimos quince años han

sido bastante profundos. Sin embargo, la política comercial continúa adelante, en busca de posicionar el paradigma de la libre movilización de mercancías y capitales. Veremos a continuación un resumen de los contenidos centrales de la política oficial actual en el marco del acuerdo sobre el TLC con EE.UU. próximo a ser suscrito.

## ANÁLISIS DE LA POLÍTICA OFICIAL ACTUAL

La posición del gobierno colombiano frente al ALCA y al TLC siempre ha reflejado una actitud decidida para su suscripción, aunque cautelosa en los diferentes discursos y manifestaciones del grupo negociador y del ministro de Agricultura. Para revisar esta posición veremos brevemente los contenidos del actual Plan Nacional de Desarrollo, y a renglón seguido la posición del Ministerio de Agricultura.

### EL ALCA Y EL DESARROLLO RURAL EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2002-2006 del actual gobierno define los principales lineamientos de política que determinan el derrotero a seguir en materia de política comercial. En este sentido transmite la decisión de articularse al proceso de conformación del ALCA de una manera poco detallada. Especialmente no plantea las formas en que el desarrollo rural en general, como política pública orientada a la sociedad rural, coordinará sus acciones con la política comercial. En el momento de su aprobación, el TLC no había comenzado a discutirse, por lo cual no se articulan en su contenido referencias a este tratado.

Inicialmente, el PND se plantea el propósito de “cerrar la brecha no sólo entre pobres y ricos, sino también entre la ciudad y el campo, entre hombres y mujeres, entre regiones, generaciones y grupos étnicos”. En cuanto a la política comercial, es vista como un instrumento que debe conducir a la inserción ordenada de la economía nacional en la economía mundial (Departamento Nacional de Planeación, 2002: 81). El PND afirma: “se buscará que el ALCA sea un acuerdo equilibrado que contribuya a la eliminación de barreras innecesarias al comercio, que estimule el flujo de bienes, servicios e inversiones, y que mejore las disciplinas existentes en la Organización Mundial del Comercio”.

De esta manera, la posición oficial se acoge a la iniciativa y promueve a través del ALCA la integración económica y el libre comercio fundamentados en medidas ya conocidas en Colombia durante el pro-

ceso de apertura: disminuir las ayudas internas a los productores, eliminar las barreras arancelarias, etc., pero sobre todo promover la liberalización de la circulación de mercancías y capitales en torno a un nuevo paradigma, el comercio internacional como regulador de todos los ámbitos incluido lo social, lo ambiental y lo cultural.

El PND aborda lo rural en mayor medida en el capítulo correspondiente a Desarrollo en Zonas Deprimidas y de Conflicto, para lo cual plantea desarrollar tres componentes: proyectos productivos y generación de ingresos; fortalecimiento institucional y comunitario; y construcción y mejoramiento de infraestructura física y social. Estos proyectos darían continuidad a la estrategia central de competitividad basada en la suscripción de alianzas estratégicas, desarrollo de cadenas productivas, y dinamización de las acciones del sector agroempresarial.

En general el PND no articula un tratamiento coherente de la política agropecuaria y rural, sino elementos diseminados sobre algunas acciones en materia de desarrollo agrícola y de desarrollo social rural. Esto permite apreciar una visión incompleta de la crítica situación actual del ámbito rural, por lo que no es clara la estrategia para dinamizar su desarrollo y reconstruir y consolidar sus ventajas competitivas frente al complejo reto de la globalización. De igual manera, el PND no aborda las razones estructurales de la concentración de la riqueza, el aumento de la pobreza y el desempleo, agravados por la crisis económica y social por la cual atraviesa el país.

Asimismo, a pesar de que el PND articula el discurso sobre multifuncionalidad, multisectorialidad, la superación de la homogenización conceptual de lo rural con lo agropecuario y la concepción territorial, no define en términos prácticos instrumentos de política diferenciada para atender la agricultura empresarial y la economía campesina. Tampoco define los mecanismos para atenuar la profundización de la bimodalidad, ni las formas de atención de las áreas rurales con mayores grados de marginalidad territorial y de mercados o de los grupos sociales más vulnerables.

El acceso equitativo a los factores de producción, la infraestructura de servicios y de apoyo al desarrollo rural, el desarrollo y transferencia de tecnología para la economía campesina, son, entre otros, aspectos que el PND deja de lado y que potencialmente ofrecen los mayores ángulos del impacto que generará la profundización del proceso de apertura en el marco del ALCA.

Pero no se plantean allí la formas en que se evitará la profundización de los efectos ya generados por la apertura económica durante los últimos tres lustros, ni cómo se definirán alternativas menos excluyentes e integradoras de toda la sociedad urbano-rural que permitan recoger la profunda interrelación entre lo económico y lo social.

De esta forma, no solamente se dejan de lado sus implicaciones políticas y socioeconómicas, sino lo más importante: el impacto que sobre la supervivencia de sectores tradicionales como la economía campesina o las sociedades indígenas tendrá el ALCA. En consecuencia, la discusión sobre la equidad social no está sobre la mesa.

#### LA VISIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL EN EL MARCO DEL TLC

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural acoge y adelanta los lineamientos centrales establecidos en el PND en miras a articular la economía nacional a la dinámica del ALCA. Debe mencionarse sin embargo que ha adelantado un papel protagónico en el proceso de discusión del TLC, y de manera general ha reflejado ante la opinión pública una posición cautelosa considerando el potencial efecto que puede generarse sobre el sector agropecuario nacional.

Colombia inició la negociación del TLC de manera conjunta con Perú y Ecuador el 18 de mayo de 2004. Esta negociación culminará en febrero de 2005, después de siete rondas en las que los equipos de los países andinos y de Estados Unidos establecerán los acuerdos básicos para profundizar la liberalización comercial y las condiciones en temas de acceso de bienes y servicios en doble vía.

Los temas tratados incluyen veintitrés aspectos que son los siguientes: acceso a mercados, y a mercados específicos de textiles y agricultura; medidas sanitarias y fitosanitarias; administración aduanera; reglas de origen; servicios y servicios específicos financieros; contratos de distribución; telecomunicaciones; comercio electrónico; inversión; propiedad intelectual; política de competencia; compras estatales; barreras al comercio; salvaguardas; solución de controversias; transparencia; aspectos institucionales; aspectos laborales; medio ambiente; fortalecimiento de la capacidad comercial (Portafolio, 2004: 28).

Dentro de los principales elementos que la delegación colombiana discute en este marco del TLC están: garantizar el acceso sin aranceles al mercado de EE.UU. de un grupo de productos dentro de

los cuales están los considerados dentro del Acuerdo Andino de Preferencias Arancelarias y Erradicación de la Droga (ATPDA); definir normas de origen que favorezcan las exportaciones colombianas; superar las barreras paraarancelarias en materia sanitaria y trabas técnicas a otros productos.

Adicionalmente se espera conservar la figura de la salvaguarda a la producción agropecuaria y constituir un fondo de recomposición agropecuaria como medidas preventivas y de apoyo al sector frente a imperfecciones del mercado interno y los importantes subsidios aplicados a la agricultura de EE.UU. La soberanía sobre los recursos biológicos y genéticos, la implementación de las medidas de salvaguarda, la propiedad intelectual y el levantamiento de los subsidios a la producción agropecuaria por parte de EE.UU. son parte de los temas de mayor discusión en estas rondas.

En las seis rondas preliminares se han establecido avances en la mayoría de los temas. Los temas de agricultura y medio ambiente son en general los más discutidos, y serán el epicentro, junto con lo relativo a medicinas, de la última ronda que se realizará en la ciudad de Cartagena del 7 al 11 de febrero.

De manera general, la posición oficial del Ministerio de Agricultura (Cano, 2003: 30; Cano, 2004: 5-29)<sup>2</sup> como miembro del grupo negociador del TLC por parte del gobierno colombiano se centra en:

- mantener el nivel de ambición planteado en el artículo 13 de las declaraciones de DOHA en noviembre de 2001<sup>3</sup> en referencia al mejoramiento sustancial en el acceso a mercados, la remoción de la subvención<sup>4</sup> a las exportaciones y la reducción sustancial de las ayudas internas;

---

2 Carlos Gustavo Cano fue ministro de Agricultura de Colombia durante el período 2002-2004, y a comienzos del 2005 fue nombrado como miembro de la junta directiva del Banco de la República. Los contenidos de la política y orientaciones centrales descriptas han tenido continuidad.

3 Declaración emitida en el marco de la reunión de la OMC realizada en esa ciudad. Este artículo establece: “lograr en las negociaciones mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio. Convenimos en que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo será parte integrante de todos los elementos de las negociaciones”.

4 Lo cual implica terminar por parte de EE.UU. la aplicación del *Export enhancement program*, el *Dairy export incentive program*, el *Market promotion program*, el *Export credit guarantee program* y el *Foreign sales corporation program*.

- reconocer el nexo entre estos tres aspectos centrales y su tratamiento simultáneo;
- eliminar las ayudas que distorsionan el comercio, incluyendo las cajas ámbar y azul, y algunos pagos directos de la caja verde;
- mantener la salvaguarda especial agrícola; implementar mecanismos de administración de contingentes agropecuarios y mecanismos de estabilización de precios, derechos antidumping y compensatorios, aranceles específicos, contingentes arancelarios o cuotas, o combinaciones de tales instrumentos;
- la negociación debe incluir el tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo en referencia a los montos y plazos de desgravación; el período de transición que se pacte deberá ser superior que el establecido con Chile y México (doce y quince años respectivamente), considerando las características del sector agropecuario en Colombia, el problema de las drogas y el conflicto social que lo aqueja.

En la discusión del TLC con EE.UU. bajo estas orientaciones se trata una gama de productos agropecuarios amplia que va desde productos y subproductos pecuarios hasta plantas medicinales y plantas vivas, recursos marinos, frutas tropicales y hortalizas.

Dentro de las demandas mínimas planteadas resaltan: convertir todas las preferencias temporales del ATPDA en permanentes; supresión de cuotas al azúcar; supresión de aranceles al bioetanol; supresión de barreras sanitarias y cuotas a los productos y subproductos pecuarios; supresión de barreras sanitarias a las frutas tropicales, pulpas, jugos y preparados; acceso real al mercado de algodón fibra; supresión de barreras sanitarias y cuarentenarias y facilitación aduanera a las hortalizas frescas, congeladas y preparadas, plantas medicinales y plantas vivas; flexibilización de normas ambientales y eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias a los recursos marinos, acuicultura y pesca ornamental; y finalmente, en cuanto al aceite de palma, la supresión de barreras de etiquetado y apertura para biodiesel.

Esta posición del Ministerio ha sido constante durante toda la negociación y se sustenta en importantes estudios técnicos, dentro de los cuales resalta el realizado por Garay (2004), central para el proceso de negociación del TLC y que plantea entre otros aspectos las siguientes recomendaciones coincidentes con los lineamientos de política antes descritos.



Inicialmente se subraya la importancia de una gama de productos agropecuarios con oportunidades significativas en el mercado de EE.UU. Para su posicionamiento, el estudio recomienda abordar la discusión sobre las medidas arancelarias y paraarancelarias en el marco del TLC y promover su eliminación. Igualmente se determina la necesidad de contar con cooperación técnica y financiera por parte de EE.UU. para ajustar la producción agropecuaria nacional a los estándares requeridos en los mercados estadounidenses. El mejoramiento de la eficiencia, la productividad y la competitividad sistémica de la producción agropecuaria, al igual que de la infraestructura operativa para la realización eficiente de contratos, son indispensables para consolidar las oportunidades potenciales de los productos promisorios en este mercado.

Por otra parte, para los productos con riesgos, pero con oportunidades comprobadas en el mediano plazo, debe propiciarse una desgravación gradual del mercado colombiano a las importaciones desde EE.UU. mientras los productores nacionales actúan en la competitividad sistémica de sus cadenas. Esto requiere de acciones decididas en materia de tecnología y propiedad de la tierra, en particular de mejoramientos en la inversión orientada a la investigación y la transferencia de tecnología, superación del problema de uso del suelo, promoción del mercado de tierras, aplicación de un impuesto a la tierra, y la extinción de dominio sobre los bienes adquiridos con recursos ilícitos.

Finalmente se requiere de la aplicación de políticas públicas y privadas en áreas como las de comercialización, costos de transacción e imperfecciones de mercado, que obstaculizan el desarrollo de la competitividad de las cadenas productivas. De igual manera, es necesario avanzar en materia de propiedad intelectual hacia la implementación de un sistema equitativo de remuneración al desarrollo del conocimiento relacionado con biodiversidad, medicamentos y alimentos. El desmonte total o parcial de las ayudas internas, y su combinación con mecanismos de compensación, determinará la rapidez y nivel de apertura del mercado colombiano a la competencia con la producción agropecuaria de EE.UU.

Como puede apreciarse, los contenidos de la política nacional respecto al TLC son claros y firmes. Se busca ante todo garantizar el fortalecimiento del modelo agroexportador colombiano que empieza a consolidarse como resultado de las transformaciones generadas por la apertura económica sobre la estructura agraria desde comienzos de los años noventa del siglo XX. Sin embargo, aunque se reco-

noce la importancia de considerar algunos aspectos como la tierra, la tecnología y otros aspectos estratégicos conexos con la producción agropecuaria, la discusión sobre los efectos sobre las sociedades rurales y sobre el problema agrario nacional no forman parte de la agenda. Para aproximarnos más a esta discusión es necesaria una mirada al escenario socioeconómico general que particulariza al ámbito rural actualmente. Este escenario ha sido muy poco discutido durante el proceso de negociación del TLC, y se particulariza por un conjunto de distorsiones y fallas en el ámbito social y económico nacional que se presentan a continuación para apreciar las condiciones de partida de la sociedad colombiana al entrar próximamente en vigencia el TLC.

#### EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA, INSTITUCIONALIDAD Y ACTIVIDAD PRODUCTIVA DEL SECTOR AGROPECUARIO: LAS CONDICIONES DE PARTIDA PARA ENTRAR AL TLC

Durante los últimos quince años, el sector agropecuario y el ámbito rural colombiano han enfrentado cambios considerables como resultado de la reorientación hacia un modelo de desarrollo neoliberal que estructuralmente involucra la liberalización de mercados para posibilitar la agilización del movimiento de mercancías y capitales. La aplicación de este nuevo modelo, sustentado en la fórmula del consenso de Washington, se inicia en Colombia a comienzos de los años noventa, con un proceso que fue denominado como apertura económica. Este proceso de apertura coincide de manera programática con la iniciativa del ALCA. Por una parte, la política y las instituciones encargadas de su tratamiento han sido objeto de profundas reestructuraciones; por otra, tanto el comportamiento de los indicadores económicos del sector como la evolución de la actividad productiva igualmente reflejan una transformación significativa de la estructura agraria nacional.

Este proceso, visto desde una perspectiva microeconómica, ha consolidado un conjunto importante de cambios en los actores, actividades y unidades productivas, al tener estos que reaccionar ante nuevos requerimientos de los mercados, buscar mejores precios, incrementar calidades para sustituir el apoyo de los subsidios nacionales, e incrementar su productividad. Estos aspectos definieron la sobrevivencia y nueva configuración de los agentes y de las tendencias que hoy se aprecian en el sector. En este aparte trataremos de manera resumida estos aspectos, con el ánimo de ilustrar los efectos genera-

dos por la liberalización de los mercados sobre la sociedad rural colombiana y su actividad agropecuaria. Este ejercicio permite ilustrar las condiciones de partida para entrar al ALCA y más próximamente al TLC.

#### PRINCIPALES TRANSFORMACIONES DE LA POLÍTICA E INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL

Antes de 1990 las políticas de sustitución de importaciones se orientaban a proteger los productos agropecuarios importables (en particular los cultivos semestrales), a los cuales se dirigía la mayoría de los beneficios de los programas gubernamentales como crédito subsidiado, compra de cosechas, precios de sustentación y asistencia técnica, buscando de esta manera el ahorro de divisas, la estabilización de precios domésticos, y la provisión de alimentos para los centros urbanos y de materias primas para la agroindustria. A su vez, los productos exportables recibían subsidios a la exportación y créditos de fomento (Jaramillo, 1998: 9-39).

A mediados de 1990 se inicia la implementación de una nueva estrategia de mercado orientada a la liberación comercial<sup>5</sup>, esperando una expansión de mercados, dinamización de la acumulación de capital y promoción de mejoras tecnológicas. La estrategia se combinó con medidas de priorización de la inversión pública para el mejoramiento de la infraestructura productiva<sup>6</sup>, prestación de servicios a la producción como el crédito, implementación de nuevos acuerdos comerciales internacionales, y reestructuración de instituciones gubernamentales. Para su operacionalización, la estrategia se enmarcó en el proceso de descentralización y otras propuestas de ajuste estatal promovidas en el marco de una nueva Constitución política para el país.

De esta manera, entre 1990 y 1993 se adoptaron en Colombia una serie de medidas de ajuste en la estructura estatal y de apertura y liberalización económica, llamadas, en toda América Latina, de primera generación. Estas se expresaron en general en la eliminación de aranceles<sup>7</sup> (Camacho, 1995: 25-58), eliminación de barreras no arancelarias a las

5 Se eliminaron los permisos, vistos buenos y demás barreras no arancelarias al movimiento comercial de productos agropecuarios, a excepción de cereales y oleaginosas.

6 Se planteó un plan de irrigación y drenaje, asistencia técnica, y un nuevo enfoque a la reforma agraria para el acceso a la tierra.

7 El arancel promedio para bienes agrícolas pasó del 31,5% en 1991 al 15% en 1993, y las tasas reales de protección efectiva cayeron del 91,3% al 39,2% respectivamente.

importaciones, liberación del mercado financiero y cambiario, eliminación de subsidios, privatización de empresas industriales y comerciales del Estado y reformas institucionales en el aparato gubernamental.

En particular, en el sector agropecuario, las medidas esperaban corregir el manejo discrecional de las importaciones, someter a una mayor competencia externa a los agricultores domésticos, desatar el potencial exportador del sector, y particularmente superar los niveles de pobreza de la población rural. Pero contrario a lo esperado, estas medidas generaron un primer impacto negativo<sup>8</sup> que se combinó con la caída de los precios internacionales y la apreciación del tipo de cambio, además de las dificultades financieras enfrentadas por la Caja Agraria y el fenómeno del niño.

Por tal motivo el gobierno introduce una serie de cambios en la política sectorial, iniciándose así la llamada segunda generación de reformas. Para tal efecto, y desde el segundo semestre de 1993, se reestablecen a través del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA)<sup>9</sup> precios de sustentación para algunos productos, y se establece la figura denominada de salvaguarda, que permite cerrar temporal o definitivamente las importaciones de algunos bienes. Adicionalmente se fijaron bandas de precios<sup>10</sup>, se crearon fondos de estabilización y se restablecieron medidas de protección para algunos productos agropecuarios<sup>11</sup>.

En este año se promulga la Ley 101, denominada Ley Agraria, en la cual se reconoce la importancia estratégica del sector y se establece la necesidad de consideraciones especiales en su tratamiento, para lo cual se implementaron importantes mecanismos de apoyo al sector rural –el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), el

---

8 Se observó una caída en la tasa de crecimiento sectorial (en 1992 fue del -2%), y los tres principales subsectores que conforman el sector agropecuario decrecieron (agrícola, pecuario y café). En este proceso, los cultivos más afectados fueron los transitorios.

9 Las cuales se mantuvieron hasta 1997, cuando la situación financiera del IDEMA determinó su liquidación.

10 Estas franjas operan en nuestra país hace ya doce años y se aplicaron inicialmente a las importaciones de maíz, arroz, carne de pollo, aceite de palma, algodón, frijol, sorgo, soya y trigo, entre otros, provenientes de EE.UU. y otros países. Este es un arancel que busca corregir los subsidios estatales a estos productos aplicados en sus países de origen. Para cada producto se establece una franja cuyos precios de piso y techo se calculan con base en las observaciones superiores e inferiores de la información mensual del precio mundial en los últimos cinco años.

11 En particular productos semestrales como cereales, algunas leguminosas, y azúcar y leche.

Certificado al Incentivo Forestal (CIF) y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural– y se promueve la modernización de las instituciones adscriptas al Ministerio de Agricultura.

Durante el período 1994-1995 se promueven los convenios de absorción entre agricultores e industriales, que permitían importar cuotas de productos pagando un arancel inferior al fijado por la franja, siempre y cuando adquirieran las cosechas nacionales a unos precios y calidades previamente pactados. Entre otros, se firmaron acuerdos de absorción de la producción de trigo, cebada, algodón, maíz amarillo y sorgo<sup>12</sup>.

Por otra parte se inició la eliminación del Certificado de Reembolso Tributario (CERT) y todos los subsidios a las exportaciones. Además se expandió la política de creación, con aportes públicos y privados, de los Fondos de Estabilización de Precios para Productos Agrícolas de exportación, buscando suavizar el efecto de las fluctuaciones de los precios internacionales sobre las exportaciones del país.

En este período<sup>13</sup> se creó el Consejo Nacional de Competitividad como organismo asesor del gobierno nacional en temas relacionados con calidad, productividades y competitividad. En diciembre de 1995 este Consejo aprobó la Estrategia Nacional de Competitividad, que esperaba construir una nueva cultura de gestión basada fundamentalmente en la concertación entre los sectores público y privado. Una de las acciones establecidas en la estrategia es la concreción de Acuerdos Sectoriales de Competitividad (ASC), basados en dos principios: el tratamiento de la cadena productiva, y la acción concertada de los sectores público y privado (Ministerio de Agricultura, 2003). Este esquema ha continuado evolucionando, y se complementa en el 2000 con el Programa de Oferta Agropecuaria, PROAGRO (DNP, 2000), y en el 2001 con el Observatorio de Competitividad de Agrocadenas (2005), en el marco de un convenio institucional entre el Ministerio de Agricultura y el IICA.

En 1995 se suscribe con Venezuela y Ecuador el Sistema Andino de Franjas de Precios, que estableció nuevas bandas de precios y aranceles variables para incrementar la protección de algunos

---

12 Adicionalmente, en este período se aplicaron subsidios directos a productos como algodón y soya y se elevaron los subsidios de exportación del banano ante las restricciones a la importación de este producto por parte de la Unión Europea.

13 Agosto de 1994, mediante el decreto 2010.

productos como pollo, cerdo, azúcar crudo, y aceites de soya y palma (Torres y Osorio, 1998).

Al finalizar la década se observa un freno al proceso de innovación en la formulación de políticas agropecuarias y en el diseño de nuevas herramientas para su operacionalización. Entre otros aspectos, se registra en este período la transformación de la Caja Agraria en el Banco Agrario, y se da continuidad a la disminución de la institucionalidad pública orientada a la prestación de servicios al sector agropecuario y modernización de las políticas comerciales.

Igualmente se observa un proceso de recuperación de las actividades agropecuarias, y del sector financiero en particular, que presentaba un incremento de las tasas de interés desde 1993<sup>14</sup> (Castañeda et al., 2002), desestimulando las inversiones intraprediales y el mejoramiento tecnológico. El descenso de estas tasas, y la promoción de nuevas figuras como el crédito asociativo y la agricultura por contrato, han dinamizado la colocación de crédito en los últimos años y el fortalecimiento de algunas cadenas productivas<sup>15</sup>. De igual manera, se consolida una nueva fuente de financiación para el sector representada en la Bolsa Nacional Agropecuaria<sup>16</sup>.

Ya a comienzos del nuevo siglo, y coincidiendo con el nuevo programa de gobierno para el período 2002-2006, se cierran en el año 2003 el Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI), el Instituto Nacional para la Reforma Agraria (INCORA), el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA), y el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), y se crea una nueva institución, el Instituto Nacional para el Desarrollo Rural (INCODER). De igual manera, en ese año el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural decreta la suspensión de las importaciones de leche para garantizar la recuperación de sus precios; establece una salvaguarda para la limitación de las importaciones de azúcar; restringe las importaciones de carne y derivados; se aumenta la protección del pollo entero; se ajusta el sistema de franjas

---

14 Las tasas de interés reales alcanzaron un tope del 23% entre 1998 y 1999, situación que se complejizó por la crisis del sector cooperativo financiero, que se reflejó en la intervención, liquidación o reestructuración de más de 48 entidades cooperativas financieras y la liquidación de Uconal en 1999.

15 En particular de algunos cultivos semestrales como algodón, maíz tecnificado y arroz, y permanentes, como palma africana.

16 En donde se desarrolla un importante conjunto de instrumentos para la financiación y comercialización de la producción agropecuaria, tales como las ventas a futuro y la titularización de actividades en ganado de ceba y avicultura, entre otros.

de precios para el arroz; y se crea mediante decreto el Mecanismo Público de Administración de Contingentes Agropecuarios para maíz, sorgo, soya, arroz y algodón, que busca priorizar la compra de las cosechas nacionales frente a las importaciones a través del mecanismo de la bolsa.

En la actualidad, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se ha concentrado en la participación de las rondas de negociaciones para la firma del TLC con el gobierno de los Estados Unidos de América.

En resumen, estas reformas generaron:

- *cambios en las condiciones de la producción* como resultado de la reducción de subsidios internos a la producción agropecuaria y revalorización de precios a los insumos, privatización de empresas estatales, fomento a la participación del sector privado, eliminación del subsidio a las tasas de interés, y fuerte disminución del apoyo del sector público en otros servicios como asistencia técnica y generación de tecnología. De manera paralela, el proceso de descentralización complejizó y restringió aún más la prestación de servicios de apoyo a la agricultura.

- *cambios en la formación de los precios* como resultado de la liberación de precios de garantía internos al productor y al consumidor y la progresiva alineación con los precios internacionales. En este marco en particular no se tuvieron en cuenta las fallas del mercado (deficientes sistemas de precios y mercados, precaria infraestructura vial y comercial, vigencia de subsidios en países industrializados, etc.). La apertura comercial facilitó la disminución de aranceles, intensificándose la competencia con otros países y el registro persistente de balanzas comerciales negativas al igual que la transformación de la estructura agraria nacional.

- *disminución del tamaño del estado central*: en la práctica, las inversiones en desarrollo rural solamente están siendo adelantadas por el INCODER y el Ministerio de Agricultura. Se limitó drásticamente su cobertura, presupuesto y personal administrativo y técnico. Esto ha contribuido a la dispersión de los instrumentos de política y a que su influencia en las decisiones de la política de desarrollo nacional disminuya. De igual manera, ha generado un efecto inverso a la intención de la descentralización al concentrar el diseño y aplicación de la política pública,

evitando abordar dinámicas que reconozcan los ámbitos territoriales y se orienten al tratamiento de su problemática. Lo más grave es que el diseño de políticas de mayor impacto y la toma de decisiones sobre desarrollo rural no se centran actualmente en este Ministerio. La invisibilidad del sector agropecuario y de la política de desarrollo rural, y su desarticulación del tratamiento del problema agrario nacional, son hoy considerables.

- *transformaciones estructurales*: en general, durante los últimos quince años, el sector rural ha pasado por una fuerte recomposición, en la cual algunos sectores más dinámicos<sup>17</sup>, con mayor experiencia y con mayor poder económico, se han posicionado, mientras que otros<sup>18</sup> han perdido posicionamiento, en particular como resultado de sus bajos niveles de competitividad en los mercados internacionales. Otro fenómeno importante se aprecia en la creciente interrelación y nuevas dinámicas que aparecen en el marco de las relaciones urbano-rurales y mayores interdependencias entre la agricultura y el sector industrial. De manera complementaria puede apreciarse una tendencia hacia un proceso de mayor heterogeneización del sector, tanto en tipos de productores como en las características que predominan en la estructura de la producción.

Estos productores están cada vez más condicionados por el acceso que tengan a los mercados distribuidos en la cadena agroalimentaria, a la vez que surgen nuevas formas de gestión que cambian la escala operativa de la producción. A su vez aparecen nuevas formas de articulación entre agentes y mercados, mientras que la producción se diversifica al surgir productos no tradicionales y retroceder los tradicionales, proceso este muy influenciado por la necesidad de responder a los nuevos mercados y a los cambios en los hábitos de consumo.

Como resultado, tanto los productores tradicionales como las regiones marginales y con mayor dificultad de acceso a los mercados pierden su capacidad de competencia frente a otras regiones, mientras que se dificulta cada vez más su acceso a los factores de producción como resultado de la disminución de los servicios de apoyo al sector agropecuario. A partir de estos aspectos se configura para las

---

17 En particular grandes productores articulados a cultivos permanentes como la palma africana, entre otros.

18 Sobre todo pequeños y medianos, articulados a cultivos semestrales.



regiones marginales y población vulnerable de Colombia una situación de extrema dificultad para la conducción de la actividad agropecuaria tradicional y para la consolidación de fuentes de generación de ingresos y empleo estables. Como consecuencia, los cultivos ilícitos han venido encontrando un terreno propicio, no solamente desde el punto de vista biofísico, sino sobre todo desde el punto de vista económico y político, que conforma un contexto apropiado para su surgimiento y consolidación.

Estos efectos, pero en especial los efectos que son generados sobre las sociedades rurales y sobre sus sistemas de producción, pueden apreciarse más claramente en la evolución tanto de los indicadores centrales del sector agropecuario y rural como en la evolución de sus indicadores socioeconómicos principales, que son revisados a continuación.

#### EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES DEL SECTOR AGROPECUARIO Y RURAL

Desde comienzos de la década del noventa el crecimiento del valor de la producción agropecuaria ha presentado un comportamiento irregular<sup>19</sup>, con un crecimiento negativo medio del -2,4% para el período 1990-1994, un 1% durante el periodo 1995-1999, y un repunte importante a partir del primer semestre de 1999 reflejado en tasas de crecimiento del 5,2% y 3,4% para los años 2000 y 2001<sup>20</sup> respectivamente. Para el período 2001-2003, el Ministerio de Agricultura reporta un promedio del 3% en el sector<sup>21</sup>.

Los cambios en la configuración de las actividades agropecuarias han generado un fuerte impacto en la ocupación y orientación laboral en la agricultura. De esta manera, el área bajo cultivos transitorios, que continúa a la baja, pasó de ocupar el 52,6% del área total cultivada, en donde generaba el 28,3% del empleo en agricultura en 1980, al 41% del área total cultivada y al 21% del empleo generado en 2001; por el contrario, los cultivos permanentes, diferentes al café, que generaban en 1990 el 39,2% del empleo en el 26,1% del área culti-

---

19 Aunque desde la década del setenta el crecimiento del valor de la producción agropecuaria se desaceleró, pasando de un crecimiento sostenido del 4,5% durante los setenta al 2,7 durante los ochenta.

20 Superando las expectativas del gobierno y la SAC, que para 2001 proyectaban un 3,6% y 2%, respectivamente.

21 Uno de los sectores más dinámicos fue el sector pecuario, que alcanzó el 4,16%. Mayor detalle sobre estas cifras puede verse en <<http://www.minagricultura.gov.co>>.

vada, pasaron en el 2001 a generar el 52,1% del empleo, en un área cercana al 38% del área cultivada. En contraste, el sector terciario ganó, durante el mismo período, casi seis puntos, pasando del 26,4% al 32,3%. La participación del sector secundario, por su parte, se mantuvo estable durante estos años (López, 1999).

Por otra parte, la situación fiscal del país ha generado una caída del gasto fiscal, de un nivel cercano al 8% del PIB agrícola en 1996 al 6,6% en 2001. Esto se ha reflejado en la disminución de la inversión pública en importantes sectores, como la investigación agrícola<sup>22</sup>. Durante el período 2001-2002 esta inversión no alcanzó el 55% de la aplicada al sector durante el período 1993-1994 (Norton y Balcazar, 2003).

Como puede apreciarse, la dinámica de estos indicadores refleja un crecimiento del sector que está lejos de ser sostenible. Adicionalmente, genera muchas inquietudes respecto a que una dinámica de esta naturaleza pueda consolidar los principios básicos de la equidad, la distribución y el progreso en el ámbito rural. Esta desregulación en busca de la liberalización comercial ha favorecido a algunos sectores e incrementado la vulnerabilidad de otros, mientras que el nivel de pobreza se mantiene en niveles cercanos al 60% y el GINI supera el 0,57 (Echeverri, 2002). A su vez, se estima que el 74% de la pobreza extrema y el 57% de la pobreza en el país se encuentran en las áreas rurales<sup>23</sup>, lo cual se complejiza con la caída de los precios del café, que en los últimos años ha generado una disminución de más de 100 mil empleos<sup>24</sup>.

#### EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA

Como resultado de los diferentes ajustes estructurales aplicados y el comportamiento de los mercados agropecuarios internacionales, desde 1990 la agricultura colombiana ha reflejado importantes transformaciones en su estructura. Entre 1990 y 2000 la producción agrícola creció a una tasa del 0,7% anual, mientras que la producción pecuaria lo hizo al 2% anual, conformándose un panorama del sector rural en el cual el área actual en ganadería es el doble del área potencial para

---

22 Que disminuyó en el 10% durante el período 1997-2001 y que, como proporción del PIB agrícola, no supera un séptimo de las recomendaciones establecidas por FORAGRO.

23 Misión Paz (2001), citado por Norton y Balcazar (2003).

24 Misión Paz (2001), citado por Norton y Balcazar (2003).

este uso, y el área en agricultura no supera un tercio del área potencialmente utilizable bajo este propósito. A su vez, los cultivos permanentes han ganado terreno frente a los transitorios, y algunos exportables frente a algunos sustitutos importables (Norton y Balcazar, 2003). Veamos las principales características de este proceso.

La agricultura tiene un peso importante en el valor de la producción agropecuaria, representando en promedio un 64% en el período 1970-1997. El área dedicada a la agricultura presentó, hasta principios de los noventa, un crecimiento continuo. Entre 1991 y 2001 las áreas de cultivos transitorios (arroz, maíz, sorgo, cebada, trigo y oleaginosas de ciclo corto, principalmente) disminuyeron en más de 890 mil hectáreas, en tanto las áreas dedicadas a permanentes sin incluir café (caña de azúcar, palma africana, caña panelera y frutales, principalmente) aumentaron en cerca de 300 mil<sup>25</sup>. Sin embargo, su consolidación no se da sobre la base de la sustitución de los cultivos semestrales, produciéndose un fuerte impacto negativo sobre posniveles de empleo generados por este sector a la economía rural. Durante el 2002 se registró una continuidad de esta tendencia, con un decrecimiento cercano al 1,5% de los transitorios y un incremento del 4,1% de los cultivos permanentes (Norton y Balcazar, 2003).

El área y la producción cafetera sufrieron igualmente una considerable merma durante la década de los noventa, derivada de la baja en los precios internacionales y problemas fitosanitarios. La producción en 1998 se tasaba en 10,7 millones de sacos, frente a 18 millones en 1992. A partir del 2002 se registra una recuperación como resultado de la dinamización de la producción de cafés especiales y orgánicos.

La producción pecuaria, por su parte, representa el 40% del valor de la producción agropecuaria del país, con una tasa de crecimiento estable del 3,5% anual en las tres décadas pasadas<sup>26</sup>. Pero hay diferencias importantes al interior del subsector. Por ejemplo, las producciones con menor crecimiento han sido la de carne de res (1,4% anual) y la porcícola (2,1%). La avicultura, en cambio, ha sido el renglón más dinámico en las tres últimas décadas, con un crecimiento

---

25 En el período 1991-2001 la tasa de crecimiento para frutales fue del 5,9%; palma africana 8%, plátano para exportación 3,4%; ñame 17,3%; caña de azúcar 2,6%; panela 2,9%; flores 5,9% y yuca 1,9%. Disminuyeron a su vez el banano en -1%; cacao -2,8%; fique -6,2%; coco -2,7% y tabaco negro -5,5% (Sociedad de Agricultores de Colombia, 2001).

26 Esto condujo a la reconversión de más de un millón de hectáreas agrícolas en pastos, entre 1985 y 2001 (IGAC).

promedio anual de 11,6% para pollos y 7,5% en los huevos. La producción de leche ha crecido a partir de 1978, pues antes, debido a las políticas de control de precios, estaba estancada. Hasta 1997 la producción de leche creció a una tasa promedio anual de 6,2%.

La situación empieza a presentar algunos síntomas de recuperación a partir de 1999, cuando se registró un crecimiento real de la agricultura sin café de 8,61%. Este crecimiento es explicado principalmente por el afianzamiento de productos como la papa (28,5%), el aceite de palma (17,49%), el maíz (17,6%) y el algodón (3,43%). Dicha tendencia se mantuvo durante el año 2000. En la actualidad, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2004) destaca la recuperación de casi 160 mil hectáreas sembradas con un crecimiento mayor al 4%, en donde el algodón (28%), maíz amarillo tecnificado (39%), yuca industrial (40%), palma de aceite (12%) y arroz (14%) registran los incrementos más importantes.

Sin embargo, los gremios consideran la década pasada como una fase en la cual la producción agrícola nacional perdió participación dentro de la oferta interna, mientras que las importaciones ganaron terreno. La eliminación unilateral de barreras no arancelarias y la apresurada liberación arancelaria contribuyeron considerablemente en este proceso. Como consecuencia, las importaciones de productos agropecuarios y agroindustriales crecieron durante la década a una tasa promedio anual de 17,5% en volumen y 17% en valor. Mientras tanto, las exportaciones no superaron el 6,2% de crecimiento anual promedio<sup>27</sup>.

En resumen, puede apreciarse cómo durante los últimos quince años los incentivos económicos han generado un mayor crecimiento de los cultivos permanentes<sup>28</sup> y de las actividades pecuarias<sup>29</sup>. Al final de la década de los noventa se presenta un declive importante de cultivos semestrales y un estancamiento de los permanentes, que

---

27 Las exportaciones nacionales de productos agropecuarios y agroindustriales sin café pasaron de 2,2 millones de toneladas en 1991 a apenas 3,7 millones en el año 2000. En valor, las mismas pasaron de 1.395 millones de dólares en 1991 a 2 mil millones de dólares en el 2000 aproximadamente, con una tasa de crecimiento anual de 4,2% (SAC, 2001).

28 Esta estructura de incentivos ha generado una discusión en torno al uso potencial y real de la tierra en Colombia, por lo cual algunos autores consideran que estos conflictos son el reflejo actual de una estructura de incentivos distorsionada y un inapropiado uso de los recursos (Challa, 2004: 25-56 y Tejo, 2001: 89-133).

29 Esto se refleja en el avance de la ganaderización, que avanza a un ritmo cercano a las 200.000 ha/año (Igac-Corpoica, 2001).

actualmente presentan síntomas de recuperación como resultado de diversas medidas de reactivación por parte del gobierno y de un mejoramiento de los precios internacionales. Dentro de la gama de productos agrícolas de importancia para Colombia resaltan el azúcar y la palma africana, que han mantenido un proceso estable como resultado de la aplicación de diversos mecanismos de protección en el caso del primero, y de importantes avances en tecnología y consolidación de su competitividad en el caso del segundo.

¿Pero cuánto han logrado realmente aportar al desarrollo rural estas transformaciones de la institucionalidad pública y normativa, en términos de eficiencia en el sector y de avanzar en las necesarias respuestas que reclaman la pobreza y la marginalidad en el campo colombiano? La respuesta puede igualmente apreciarse a través de un breve recorrido por los principales indicadores de la ruralidad colombiana.

#### EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES SOCIOECONÓMICOS CENTRALES

##### *POBREZA Y DESIGUALDAD*

Colombia está clasificada como país de ingreso per capita medio, y es uno de los que presenta mayores niveles de desigualdad y población por debajo de la línea de pobreza de América Latina<sup>30</sup>. Para el 2001 se reportaba una tasa de pobreza a nivel nacional del 67%, y una tasa de pobreza extrema del 26%. Para el mismo año, la tasa de pobreza en el sector rural alcanzó el 80%, y en general el índice de Gini mantiene una tendencia creciente, al pasar de 0,53 a comienzos de los noventa a 0,58 en el 2001<sup>31</sup>.

Según Gómez, “más de la mitad de la población, es decir, 19,7 millones de personas no alcanzaban en 1995 a comprar con su ingreso una canasta con los requerimientos mínimos para satisfacer sus necesidades” (Gómez y Duque, 1999: 13). Por su parte, la Contraloría General de la República considera que actualmente cerca del 79,7% de la población rural no posee los ingresos suficientes para comprar una canasta de satisfactores mínimos, es decir, que las 4/5 partes de la población rural están por debajo de la línea de pobreza, con el agravante de que cerca del 46% de esa población pobre se encuentra bajo

---

30 CEPAL, Panorama Social 2000-2001, citado en Contraloría General de la República (2004: 38).

31 Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (2002), en Contraloría General de la República (2002).

la categoría de indigente o de pobreza extrema (Contraloría General de la República, 2002).

Uno de los indicadores más importantes que reflejan la desigualdad es el de concentración de ingresos. Garay (2002) reporta que en Colombia el 20% de los hogares más ricos concentra el 52% de los ingresos, y el quintil con mayores ingresos devenga más de 26,3 veces que el quintil más pobre.

### *EDUCACIÓN*

A su vez, el analfabetismo en la población mayor de 18 años en el sector rural es del 21%, frente al 5,89% del sector urbano. Mientras en la ciudad 3 de cada 5 jóvenes van a la escuela, en el campo sólo 2 de cada 5 asisten a ella. Según el Ministerio de Educación<sup>32</sup> en 1995 sólo 1 de cada 4 niños asistía a preescolar, mientras que al menos 1 de cada 5 niños no asistía a la primaria. En educación superior sólo el 0,76% de la población rural ha alcanzado un nivel universitario frente a un 9,49% que accede a un nivel superior en las zonas urbanas (Pérez y Pérez, 2002). Al respecto debe considerarse que la población con menores niveles educativos presenta mayores dificultades y posibilidades de acceso a fuentes de empleo y crédito.

### *CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA*

Durante el período 1984-1986 la tendencia a la concentración de la tierra en Colombia se consolida como resultado del lavado de activos proveniente del narcotráfico, la coerción armada, y la crisis de la agricultura generada por la apertura económica iniciada a comienzos de la década de los noventa. Como consecuencia, las fincas con áreas superiores a las 500 hectáreas duplicaron su superficie de 11 a 22,6 millones de hectáreas, mientras que sus propietarios no son más de 12 mil, en tanto que las menores de 5 hectáreas se redujeron sensiblemente, de 3,4 millones en 1985 a 2,2 millones de hectáreas en el 2001. Así, la economía campesina perdió solamente durante este período más de un millón de hectáreas, mientras que más de 2,5 millones de habitantes rurales fueron desplazados hacia los centros urbanos (Ortiz et al.: 23-25).

Para el 2001 IGAC y CORPOICA reportan que el 57,3% de los propietarios poseen fincas menores a 3 hectáreas que en conjunto no

---

32 Ministerio de Educación Nacional (1997) citado por Bustamante (1999: 7 y ss).

superan el 1,7% de la superficie. Mientras tanto, los grandes propietarios con fincas mayores a 500 hectáreas representan el 0,4% del total de propietarios, pero controlan el 61,2% de la superficie (Fajardo, 2002).

En cuanto a los incentivos ofrecidos para fortalecer la dinámica del mercado de tierras, según los datos del propio INCORA sólo se ha afectado el 0,4% de la propiedad en el interior de la frontera agrícola. Desde que se inició el programa se adjudicaron 1.711.086 hectáreas a 103.084 familias, sin disminuir el proceso de concentración (INCORA, 2001).

### *TECNOLOGÍA*

En general, el tema de la tecnología se perfila como uno de los más débiles<sup>33</sup>, reflejado en un gasto que no supera el 0,6% del PIB durante el período 1995-2001 (Zerda, 2002), lo cual no ha permitido generar nuevas respuestas a mercados cambiantes y a potenciales mercados diferentes a la producción agroalimentaria, en particular para la economía campesina.

### *CRÉDITO Y EMPLEO*

En esta materia se observa una tendencia caracterizada por tres fenómenos importantes: la tendencia hacia la terciarización del empleo rural, el incremento del desempleo rural, y las dificultades para el acceso al crédito en zonas marginales.

De esta manera, las actividades agropecuarias absorbían el 61,2% del empleo rural en 1988; para el 2000, la cifra había disminuido al 54%. En contraste, el empleo generado por otras actividades no agropecuarias pasó del 39% al 46% en el mismo período, y el peso del sector secundario no varió en esos años<sup>34</sup>. A su vez, el desempleo rural se incrementó del 6% en 1996 a cerca del 15% en 2002 (López, 1999). Mientras tanto, los pequeños productores campesinos que

---

33 Aunque se registran, sin sostenibilidad, iniciativas públicas importantes como el programa PRONATTA e iniciativas privadas de carácter gremial, en torno a centros privados de investigación más sostenibles como el programa de Asocolflores y Cenipalma. A su vez la transferencia de tecnología para pequeños productores, ofrecida a través del esquema UMATA, presenta dificultades desde la transferencia de su financiación a los municipios y la eliminación del apoyo del Fondo DRI en 1996. En la actualidad el Ministerio propone una figura alterna representada en centros provinciales para transferencia de tecnología a emprendimientos agroindustriales.

34 Un mayor detalle puede apreciarse en López (1999).

logran acceder al crédito agropecuario lo hacen fundamentalmente a través del Banco Agrario, prácticamente el único intermediario crediticio que posibilita la colocación de recursos de crédito en el sector rural. Durante el período 2000-2003, el 70,9% de las operaciones tramitadas por este Banco, en promedio, correspondieron a solicitudes de pequeños productores. Sin embargo, en este período el monto total desembolsado para este tipo de productores alcanzó un promedio del 28,8%.

Por lo tanto, la mayoría de los pequeños agricultores continúa financiando sus actividades con mecanismos diferentes al sistema crediticio formal, bajo condiciones no reguladas y altas tasas de interés.

### *INFRAESTRUCTURA*

Aunque las inversiones en infraestructura eléctrica para el sector rural han permanecido relativamente estables y han generado una cobertura que alcanza el 83,9%, frente a una cobertura del 99,5% en el sector urbano, el acceso al servicio de acueductos rurales no alcanza el 51%, mientras que la cobertura de alcantarillados rurales no supera el 59%, frente a un 98,1% y 96,3%<sup>35</sup> en el sector urbano respectivamente. La cobertura de estos servicios, definitivos en la generación de impactos inmediatos en la salud, es aún baja. La mayoría de las áreas de pequeña producción campesina no cuenta con sistemas de irrigación modernos<sup>36</sup>.

Mientras tanto, la cobertura telefónica rural, como canal estratégico para el acceso a la información oportuna en materia tecnológica, de precios y mercados, alcanza solamente al 10,3%, frente a un 66,7% urbano.

En materia de infraestructura vial la situación tampoco es ideal. El Instituto Nacional de Vías reporta para el 2004 que la red nacional de carreteras a cargo del Estado alcanza un total de 16.640 km, de los cuales 12.232 están pavimentados. De la red pavimentada, más del 33% se encuentra en regular o mal estado, y de la red afirmada más del 60% se encuentra en igual situación<sup>37</sup>.

---

35 Cifras reportadas por Benavides para el año 2000 (2004: 3, Tabla 1).

36 Aunque se encuentra disponible un subsidio cercano al 40% de las inversiones, este se aplica a través de crédito, lo cual se dificulta por su limitada posibilidad de acceso. La reciente eliminación del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT) genera nuevas dificultades para el acceso a tecnología y asistencia técnica.

37 Instituto Nacional de Vías, <<http://www.invias.gov.co>>. Ver igualmente CONPES 3085 del 14 de julio de 2000.



Finalmente, no es posible dejar de mencionar los efectos perversos del desarrollo de la infraestructura hidro-energética, vial y otros macroproyectos de infraestructura productiva de carácter agroindustrial sobre las sociedades rurales, que están siendo presionadas y despojadas de sus tierras y otros recursos de uso común en casos como los del Oriente antioqueño, el Magdalena medio, el Río Sinú y la Región Pacífica. En consecuencia, el desarrollo de la infraestructura, ausente de lazos claros con políticas de desarrollo rural y consensos definidos con la sociedad rural, está transformando la estructura de derechos sobre la propiedad, propiciando la concentración de la tierra y el desplazamiento forzado hacia los centros urbanos. Como resultado, la producción local y los niveles de conectividad de los territorios rurales nacionales con los mercados locales y exteriores se ven limitados considerablemente por la cobertura y estado actual de la infraestructura nacional.

Como puede apreciarse, los anteriores aspectos son un importante obstáculo para que las promesas ofrecidas con el ALCA, próximas a iniciar la generación de sus impactos a través de la firma del TLC con EE.UU., se materialicen de manera equitativa para la sociedad rural y sobre el desarrollo rural en general. Pero más que un obstáculo, las limitaciones del entorno nacional, que impiden garantizar el aseguramiento de los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural y acceder a mercados básicos como el de crédito y servicios estratégicos como la tecnología, reflejan las fallas de la política pública de desarrollo rural nacional y en particular del modelo agroexportador sustentado sólo en la apertura de mercados.

Aún es muy fuerte el énfasis sectorial y el peso de la política comercial sobre las formas e instrumentos de intervención política en materia de desarrollo rural. Como consecuencia, la problemática rural se sigue tratando desde políticas y programas sectoriales de tipo agropecuario fundamentalmente, manteniendo un sesgo importante hacia las grandes explotaciones y dinámicas agroindustriales, mediante un modelo agroexportador que determina una fuerte influencia en la polarización del sector e inequidad en el acceso a los principales factores de producción, generando importantes efectos negativos, en especial sobre la economía campesina e indígena, acentuando las diferencias en el seno del sector<sup>38</sup>.

---

38 Son diversas las fuentes que coinciden en estas apreciaciones. Para mayores detalles ver entre otros a Brizzi (2003: 422-435).

Como se refleja en el anterior análisis, las estrategias de tratamiento del sector agrícola durante los últimos quince años<sup>39</sup> han concentrado paulatinamente la inversión, la investigación y los servicios en la agricultura empresarial. Los resultados esperados en términos de reducción de la pobreza y de la vulnerabilidad de los pobladores del campo colombiano no han sido alcanzados<sup>40</sup>, y aunque la actividad agropecuaria continúa siendo la principal en el medio rural y el objetivo prioritario de la política pública, se observan transformaciones importantes y el surgimiento de nuevas formas de ingreso y empleo de carácter no agropecuario que deben ser tratadas apropiadamente.

#### *ALGUNOS ASPECTOS INSTITUCIONALES*

Un punto central en las condiciones de partida, no tratado con claridad hasta el momento en el marco de las negociaciones del TLC, hace referencia a aspectos institucionales diferentes a la institucionalidad pública, es decir, a las diversas reglas de juego y normas que existen en los ámbitos político, social y económico del sector rural.

En consecuencia, en el análisis económico que debe realizarse de los procesos de contratación que surgirán de los acuerdos en el marco del TLC, es necesario asignar igual importancia a los procesos operativos y a los procesos de transformación. En esta dinámica se ha otorgado hasta el momento mayor importancia al proceso operativo<sup>41</sup>, puesto que se considera que sin las operaciones no se podría ni obtener insumos ni realizar la comercialización de la producción proveniente del sector rural. Sin embargo, siguiendo a Kidd (2002: 16), este

---

39 Tal como lo afirma Bejarano, estas están orientadas por los preceptos del crecimiento y la competitividad, lo cual ha tendido a consolidar y profundizar las desigualdades generadas por el modelo bimodal, ello expresado en diferencias progresivas en la productividad, el empleo y el ingreso (Bejarano, 1998).

40 La pobreza rural en Colombia se ha mantenido estable en un nivel muy elevado, del 79%, desde 1988; la pobreza extrema rural, aunque pasó del 48% al 37% entre 1988 y 1995, se estabilizó en el 37% desde ese año, y se ha mantenido en ese punto hasta hoy. La desigualdad por su parte no mejoró durante ese período, y de hecho ha empeorado a lo largo de los últimos cinco años, expresada en un indicador de renta de Gini rural de 50% para 1999 (Banco Mundial, 2003: 423-424).

41 Probablemente aún siguiendo las consideraciones de Buchanan (1964), quien sugería que los economistas deben concentrarse en la teoría de los mercados y no en la teoría de la asignación de recursos: "El comportamiento del hombre en las relaciones de mercado, que reflejan su predisposición al mercadeo y al trueque, y las múltiples diferencias de estructura que pueden darse en estas relaciones, estos son los auténticos temas de estudio para un economista" (Buchanan, 1964: 313-314). Citado por Eggertsson (1995).

campo es precisamente de los menos tratados hasta el momento en el marco del análisis neoclásico, en donde se ha tendido a minimizar la importancia de las operaciones como una forma más de costos de producción.

El neoinstitucionalismo plantea nuevas dimensiones al análisis de la contratación, y aborda problemas específicos en el marco de la concertación de reglas de juego en torno a “*buscar* contrapartes posibles con características apropiadas (en términos de capacidad de oferta, precios, confiabilidad, etc); *asegurarse* de que las contrapartes tengan las características deseadas; *evaluar* qué es lo que se va a intercambiar (en términos de cantidad y calidad); *estructurar* el negocio para maximizar las posibilidades de que se realice una labor satisfactoria; *monitorear* el desempeño de las partes contratantes; y, finalmente, *hacer cumplir* el contrato cuando se considere que no se ha realizado el cumplimiento del mismo. Todos estos desafíos requieren de un gran flujo de *información*. Además, los aspectos de estructuración y cumplimiento funcionan mucho mejor cuando son respaldados por procesos judiciales efectivos y también existen sanciones legales y/o sociales” (Kidd, 2002).

Estos problemas que introduce el neoinstitucionalismo deben ser tratados, entonces, para comprender mejor el papel e influencia sobre la agricultura de aspectos como las normas, regulaciones e incentivos, el papel de los derechos de propiedad, la dinámica de la contratación, las fallas del mercado, el papel del riesgo y la incertidumbre en las decisiones, la existencia de información incompleta, y el funcionamiento de las estructuras de gobernación y organizacionales.

En el proceso de contratación existen entonces diversas tipologías institucionales que dinamizan sus procesos operativos y de transformación. En el sector rural, el diagnóstico de esta estructura institucional no formal aún no ha sido caracterizado completamente. La infraestructura institucional y física necesaria para el desarrollo rural (Kidd, 2002: 8; Benavides, 2003: 21) es deficitaria en muchos de los territorios rurales nacionales. Para el análisis de esta infraestructura debemos considerar dos aspectos centrales. El primero consiste en las limitaciones de la intervención de la institucionalidad pública para la prestación de servicios al desarrollo rural que, entre otros, incluye aspectos centrales relacionados con el crédito, la tecnología, la infraestructura vial y comercial. El segundo se refiere a la dimensión institucional rural formal e informal relacionada con el conocimiento y aceptación entre las partes de códigos legales en torno al comercio e

instancias compartidas de arbitramento, códigos de legitimidad e instancias tradicionales, etcétera. Este último aspecto nos enfrenta al necesario reconocimiento y comprensión de la institucionalidad actual, de gran diversidad, en torno a los procesos operativos y de transformación que viabilizan el establecimiento de contratos que se desenvuelven en los territorios rurales colombianos.

Estos problemas deben ser profundizados en el marco de discusión del TLC, puesto que los arreglos institucionales (conjuntos de reglas sociales y políticas que se posicionen durante y posteriormente a la firma del TLC) que se conformen para responder a estos problemas, a nivel subnacional, nacional e internacional, determinarán los resultados económicos y sociales de este proceso en el largo plazo<sup>42</sup>.

Finalmente debe mencionarse que las ventajas comparativas se consolidan no solamente como resultado de la dotación de factores, sino que en un nivel de igual importancia participan las particularidades institucionales de un país como el nuestro. En consecuencia, la debilidad y complejidad de la institucionalidad rural en Colombia implica que en muchos casos no sea posible aprovechar las ventajas comparativas de que disponen muchos territorios para el desarrollo rural, puesto que su existencia hace incrementar considerablemente los costos para su aprovechamiento, o en su defecto que el éxito de su aprovechamiento dependa de la complejidad que históricamente ha venido determinando las particularidades de este entramado institucional.

#### *ALGUNOS ASPECTOS POLÍTICOS COMPLEMENTARIOS*

La política de desarrollo rural nacional ha ido avanzando hacia un estado de invisibilidad política que determina un peso cada vez más residual en la formulación de la política social y económica del Estado. La actual negociación del TLC refleja con claridad la baja importancia que se le ha dado a los potenciales impactos que pueden ser generados sobre las sociedades rurales.

El estado colombiano debe mantener un grado suficiente de autonomía en este y en los demás procesos de negociación comercial internacional para ejercer un papel funcional estratégico relacionado con el derecho de “legitimar, responder y garantizar el cumplimiento de nuevas responsabilidades sistémicas en el plano internacional,

---

42 Un mayor análisis sobre esta temática puede apreciarse en Eggertsson (1995).

como también la necesidad imperante de mantener la gobernabilidad en sus territorios acorde con el ordenamiento económico, político y social que se va configurando con el proceso de globalización” (Garay, 2002: 11-18).

Las relaciones comerciales con EE.UU. serán más provechosas en la medida en que se construyan sobre unas bases que articulen mecanismos efectivos de tratamiento de la asimetría en sus niveles de desarrollo, que posibiliten acciones complementarias y simultáneas en materia de inversión y cooperación socioeconómica y ambiental. Por ejemplo, apoyo para atender y superar la situación de indigencia y desplazamiento que enfrentan más de diez millones de colombianos, erradicación de la pobreza, desarrollo sostenible de territorios marginales afectados por la pobreza, la violencia y los cultivos ilícitos, entre otros.

Hace ya más de cincuenta años que el Estado colombiano perdió el monopolio del uso de la fuerza, generando hoy una profunda fragmentación de los territorios rurales nacionales, el posicionamiento de la justicia rural privada y la proliferación de grupos armados con diversas tendencias, lo cual se refleja en débiles garantías de los derechos sobre la pequeña y mediana propiedad rural y especialmente en la fragilidad de nuestro sistema democrático.

Este panorama muestra la desventaja histórica del ámbito rural y las características generales del socio minoritario que entrará a formar parte de la contratación del TLC.

## VALORACIÓN CRÍTICA

### EFFECTOS Y TRANSFORMACIONES GENERADAS Y ESPERADAS

Las transformaciones e impactos negativos que están siendo generados por la política comercial nacional orientada a la profundización de su liberalización surgen de las formas de su diseño y consolidación. Sus beneficios son, cada vez mejor y en mayor nivel, captados por una parte de la sociedad que se encuentra en mejores condiciones. La realidad que surge de la revisión histórica de sus efectos nos muestra cómo han sido alteradas considerablemente las condiciones nacionales de producción de la sociedad rural, cómo se le acumulan cada vez más obstáculos para su desarrollo, y cómo son presionados mediante mecanismos económicos o de violencia a desplazarse hacia las ciudades, hacia las puntas de colonización, o a articularse a los cultivos de coca y amapola. El diseño y la dinámica de la negociación sobre el TLC no son neutrales frente a esta situación. El país, y en particular

su dimensión rural, está siendo objeto de un proceso de reordenamiento territorial sin precedentes en su historia, bajo la orientación estricta de la política comercial.

Estas transformaciones presentan dos características que afectan el papel central del Estado en la búsqueda del bienestar de su sociedad rural.

La primera consiste en la desnacionalización del Estado: esta característica surge de la pérdida paulatina de la capacidad regulatoria de la nación sobre la política económica nacional. A su vez, esta característica nos ofrece dos caras, una externa y otra interna. La externa surge por el afán de posicionar cada vez más el modelo agro-exportador, cuando los grupos de interés con mayor acceso a los niveles de decisión política y económica presionan a la nación a profundizar la liberalización comercial con el afán de asegurar la competitividad de sus explotaciones agroindustriales<sup>43</sup>. Como resultado, la política social, y en particular la política de desarrollo rural, se ve cada vez más supeditada a la política económica y en particular a la política comercial. De igual manera, esta característica se ve reforzada por la creciente participación en ámbitos de asociaciones regionales supranacionales (TLC con EE.UU., MERCOSUR, CAN, y próximamente TLC con la Unión Europea y en un futuro próximo, el ALCA), lo cual altera las formas y eficacia de intervención del Estado, que pasa a ser un ejecutor de políticas de regulación decididas transnacionalmente con o sin su participación. La cara interna surge por el creciente papel de las economías subnacionales, quienes a su vez se articulan a la red global de intercambios y sistemas de producción de carácter transnacional y compiten con sus homólogos por posiciones competitivas más allá de la economía nacional, lo cual a su vez genera una complejización en las formas de respuesta de parte de la política nacional de desarrollo.

La segunda característica consiste en la desestatalización del Estado, lo cual surge de la profundización del proceso de descentralización, privatización y liberalización comercial. En el núcleo de esta tendencia se encuentra el afán de alcanzar un equilibrio apropiado entre el sector público y el privado, para lo cual se buscan nuevas formas de articulación entre lo público y lo privado. Sin embargo, es notoria la creciente cesión de espacios al sector privado. Esto puede

---

43 Más aún que la de asegurar el pleno empleo y la redistribución fiscal.

percibirse a través de la dimensión y la capacidad de decisión y posicionamiento que ha alcanzado el paradigma de los mercados abiertos.

Otro efecto que puede observarse con mayor claridad es el de la persistencia de la bimodalidad, pero con una muy rápida concentración de la propiedad rural y la inestabilidad sobre el aseguramiento de su propiedad. Por otra parte, a pesar de plantearse, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en los documentos que sustentan los contenidos de la política nacional frente al TLC, la necesidad de integrar al sector rural mediante una política que provea las condiciones necesarias de competitividad, equidad y sostenibilidad, por el contrario, las estrategias de tratamiento del sector agrícola durante los últimos tres lustros muestran una concentración de la inversión, la investigación y los servicios a la agricultura en general en torno a la agricultura empresarial, excluyendo sistemáticamente a los pequeños productores y fundamentalmente a los localizados en áreas marginales. La tierra y los servicios a la agricultura no pueden seguir siendo tratados de manera discursiva en el marco de la negociación de tratados de esta naturaleza, puesto que se incrementará el daño ya generado sobre las sociedades rurales y se impedirá la manifestación de su gran potencial para el futuro de la nación.

El proceso evolutivo de la agricultura en Colombia desde 1990 muestra con claridad cómo ha sido negativamente influenciado por el marco y las estrategias del comercio internacional. La persistencia de los subsidios a la producción agropecuaria por parte de los países industrializados, que distorsiona los precios de los productos agrícolas, y la ausencia de una política de desarrollo rural sostenida, implican una combinación de factores que debe tratarse simultáneamente para superar estas dificultades. Firmar el TLC sin una política clara de desarrollo rural dará continuidad a este proceso de deterioro de la agricultura nacional.

El proceso de reformas aplicadas durante las últimas décadas en Colombia centró los esfuerzos gubernamentales en el diseño de instrumentos que las hicieran operativas dejando de lado la discusión y tratamiento del problema agrario en Colombia. Esto se refleja en la tendencia general, que se mantiene hoy día, hacia una política agropecuaria dispersa, centrada en el manejo instrumental, aislada del conjunto de políticas que se requieren para garantizar la integración del sector rural en el marco de un desarrollo rural sostenible, y ajena a la discusión del tratamiento estructural del problema agrario en Colombia. Esto genera una particular debilidad política y económica

del país en un marco de negociaciones frente a contendores tan fuertes como EE.UU. y la Unión Europea.

Otras transformaciones importantes que probablemente empiecen a consolidarse serán: la continuación de la privatización de los servicios a la producción agropecuaria y de atención social a los habitantes urbano-rurales, como continuidad de la profundización de las medidas de carácter neoliberal; la ampliación del marco de intervención de capitales internacionales, y de las transnacionales en la vida rural colombiana; la ampliación del paradigma de mercado a todas las actividades nacionales, inclusive en ámbitos tan sensibles para la sociedad rural como la educación, la investigación y el agua; un incremento de la desprotección a la agricultura tradicional con efectos negativos directos sobre la población campesina y de los pueblos indígenas. Y unido a esto, la aparición de una gran sombra sobre los bienes de uso común y la biodiversidad.

#### ALGUNAS ACCIONES SUGERIDAS

La decisión de avanzar en la consolidación de un acuerdo de libre comercio entre Colombia y EE.UU. se ha visto sustentada por diferentes estudios que muestran las bondades del comercio libre. Estos estudios a su vez se sustentan en el precepto de la teoría neoclásica, que plantea un mecanismo que funciona de la siguiente manera: los países pobres exportarán productos y materias primas generados mediante la aplicación intensiva de los factores de producción más abundantes (recursos naturales y mano de obra en nuestro caso), lo cual aumentará a su vez la demanda interna de estos factores. Por ejemplo, el crecimiento de exportaciones de productos que requieren de mucha mano de obra, como muchos productos agropecuarios, aumentará su demanda, y en consecuencia mejorará los niveles de empleo e ingreso al incrementarse su remuneración. De igual manera, el flujo de capitales provenientes de los países desarrollados suplirá las carencias de capital de los países pobres para adelantar estos emprendimientos, utilizar la abundancia de recursos naturales (claramente agotados allí), y usar la mano de obra abundante y barata, produciendo mayores retornos que los que podrían lograrse en los países desarrollados.

En particular, los estudios muestran potenciales resultados positivos para la agricultura, el empleo y el ingreso. En especial el sector rural se vería beneficiado ampliamente, siempre y cuando se eliminaran los subsidios y ayudas a la agricultura de los países desarro-



llados, lo cual se vería rápidamente reflejado en un considerable incremento de los precios de la mayoría de materias primas de carácter alimentario, en particular cereales, subproductos lácteos y leche. Las simulaciones igualmente muestran un rápido mejoramiento del bienestar en el sector rural, más rápido que en el sector urbano. La iniquidad y la pobreza igualmente se verían disminuidas. Los pobres rurales, entonces, estarían pagando un alto precio debido a los subsidios aplicados a la agricultura de los países desarrollados (Morley y Piñeiro, 2004: 29-36).

Desafortunadamente, muy poco se les ha consultado a los pobres rurales si estarían interesados en vincularse a un proceso que continuará transformando aún más la situación en la que ya se encuentran como resultado de la apertura económica. Tanto la apertura económica ya mencionada como los recientes procesos de integración comercial han sido viabilizados a través de un conjunto de políticas en las cuales la sociedad colombiana, pero en especial la sociedad rural de más escasos recursos, no ha tenido la oportunidad de participar: ni en su diseño, ni en sus elementos constitutivos de operacionalización. Por lo tanto, han tenido un carácter impositivo y su naturaleza ha propiciado la profundización de problemas como la bimodalidad, la pobreza, la concentración de la riqueza, la consolidación de los cultivos ilícitos y la degradación de los recursos naturales.

En consecuencia, para el futuro de la agricultura colombiana, y en especial para el futuro de los sistemas de producción de campesinos e indígenas y de las sociedades rurales en su conjunto, debemos considerar que la profundización de la democracia, y no el paradigma del mercado, es la pauta que debe orientar los contenidos de la política pública nacional agraria. El futuro de las sociedades rurales no puede estar supeditado al paradigma del mercado, puesto que estas pueden entrar frecuentemente en conflicto con el objetivo último de las políticas públicas: el bienestar de la sociedad rural en general.

La premisa central que orienta el ALCA y el TLC, de dinamizar el libre movimiento de mercancías y capitales, no permite sacar a la luz la principal discusión que han puesto sobre la mesa las sociedades rurales y grupos políticos y sociales contradictores de esta iniciativa. Esta discusión se refiere a cómo garantizar que Colombia prospere de manera simultánea y en los mismos niveles que serán alcanzados por EE.UU. como resultado de la firma de estos tratados, y cómo evitar el daño que se puede generar a los grupos sociales más vulnerables de la geografía nacional. Es perentorio y urgente alcanzar un acuerdo entre

todos los actores de la sociedad colombiana para asegurar que la posición en la negociación, próxima a su fin, refleje integralmente todos los intereses de nuestra nación.

Es conveniente para Colombia establecer un proceso de transición paralelo a la firma de estos acuerdos que permita considerar más detenidamente los aspectos anteriormente expuestos, superar los diferentes obstáculos que surgen de las condiciones socioeconómicas internas, y consolidar un modelo institucional que recoja las realidades de los territorios rurales y las proyecte en un proceso de desarrollo rural territorial sostenido. De lo contrario estaremos dando un salto de mayor dimensión al intentado con la apertura económica a comienzos de los años noventa, con unas condiciones de partida aún más frágiles, con un desconocimiento similar sobre la institucionalidad rural, y con mayores niveles de iniquidad y marginamiento de las sociedades rurales. El nuevo nivel de liberalización comercial que se quiere alcanzar puede generar impactos negativos aún más profundos que los ya generados sobre sus niveles de vida y sobre sus posibilidades de desarrollo.

Las políticas homogéneas diseñadas para el sector bajo el pretexto de la igualdad de oportunidades de todos los agentes económicos, y el ALCA es una de este tipo, generan impactos negativos muy fuertes sobre los niveles de competitividad del productor, el sector y la nación, que a su interior no son homogéneos. Por el contrario, sus principales efectos negativos son percibidos por la población más vulnerable y en menores condiciones de competitividad. Por lo anterior, el Estado debe continuar liderando los procesos de ajuste al entorno para que el mercado, lejos de la perfección, no genere más distorsiones, iniquidad, ineficiencia e impactos en la asignación de los recursos.

En este sentido, es necesario flexibilizar el posicionamiento rígido que registra en la actualidad la política comercial, considerando los diversos efectos negativos generados en la vida rural colombiana. El crecimiento de la economía nacional requiere de un abordaje más decidido y transparente desde la política pública para el desarrollo rural. Esto requiere a su vez salir de la invisibilidad y el débil tratamiento que se sigue dando a la política de desarrollo rural en Colombia, y pasar a un mayor grado de interacción con la política social y económica nacional y sus consecuencias, especialmente sobre la población rural más vulnerable. Es necesario complementar el marco de discusión del TLC con la necesaria inclusión de un programa

de asistencia y apoyo al desarrollo rural con metas definidas y ligadas al proceso de implementación de la reglamentación del tratado.

Como acciones complementarias a la coordinación de políticas sectoriales, deben considerarse acciones y medidas de política diferenciadas que obedezcan, en consecuencia, a metas, objetivos y estrategias de desarrollo de los diferentes subsectores. En este marco, la priorización de los grupos de población más vulnerables y marginales desde el punto de vista territorial y de mercados es una acción complementaria de gran importancia.

Para tal fin debemos complementar los análisis disponibles sobre las tipologías de productos agrícolas, sus orígenes territoriales, la importancia económica para las poblaciones rurales, y la evolución que los caracterizará una vez se firme el TLC, con información más precisa sobre las tendencias que puedan enfrentar los grupos sociales más vulnerables, eliminar los prejuicios contra la pequeña agricultura y fortalecer las políticas para el desarrollo rural territorial.

Como pudo verse, es clara la intención de continuar fortaleciendo el modelo agroexportador que dinamiza solamente un conjunto de productos de carácter permanente estructurados sobre sistemas de plantación o explotación extensiva. Los productos tradicionales requieren ser considerados de una manera diferente, por su importante rol en la seguridad alimentaria y en las dinámicas sociales y culturales de la población rural. No se trata entonces solamente de apoyar la producción agropecuaria compatible con la realidad del comercio internacional.

Se ha centrado el análisis en los efectos del proceso operativo y supeditado en consecuencia a la política comercial el marco de decisiones que serán adoptadas en la negociación del ALCA y del TLC. Es de vital importancia recordar que el ámbito rural no es sinónimo de producción agropecuaria, y que allí se desarrollan intensas y complejas dinámicas socioeconómicas, y recoger los aprendizajes surgidos desde nuevos enfoques teóricos para apreciar, entre otros aspectos, las deficiencias y complejidad de los entramados institucionales de la ruralidad nacional que condicionarán o no permitirán que los pequeños agricultores puedan participar en forma plena de los beneficios potenciales de estos acuerdos.

Pero las anteriores ideas y recomendaciones generan igualmente la necesidad de considerar un importante dilema: o damos continuidad a la profundización del modelo agroexportador a través de la firma del TLC y la continuidad hacia el ALCA y afrontamos los

costos sociales que repercutirán inicialmente sobre la población de medianos y escasos recursos, o afrontamos el costo de oportunidad generado por un crecimiento de la economía nacional más lento, pero más equitativo.

El país debe realizar un balance más profundo sobre los efectos ya generados por el paradigma del mercado sobre las sociedades rurales, y pasar a una consulta abierta a la sociedad colombiana para su continuidad. La reflexión que el 9 y 10 de febrero de 2005 las comunidades indígenas y campesinas de los municipios de Silvia, Jambaló, Toribio, Caldono e Inza, liderados por sus gobiernos locales, adelantarán frente a la pregunta “¿está usted de acuerdo con que Colombia firme un tratado de libre comercio con los Estados Unidos?” es una reflexión que debe ser compartida por toda la nación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Balcázar, A; Vargas, A. y Orozco, M. 1998 *Del proteccionismo a la apertura. ¿El camino a la modernización agropecuaria?* (Bogotá: IICA/TM Editores) Vol. I. Informe de la Misión Rural.
- Banco Mundial 2003 *Colombia: Fundamentos Económicos de la Paz* (Washington DC) Capítulo 17.
- Basco, Carlos et al. 2002 *La nueva farm bill o Ley de seguridad agrícola de inversión rural de los Estados Unidos. Un análisis de sus implicancias comerciales* (Red Latinoamericana de Comercio Internacional\_LATN).
- Batstone, David 2003 *Globalization beyond Cancún* (Sojourners).
- Bejarano, Jesús 1998 *La Economía de la Agricultura* (Bogotá: TM Editores).
- Benavides, Juan 2004 *Infraestructura y pobreza rural: coordinación de políticas e intervenciones en países de América Latina y el Caribe. Informe de Trabajo* (Washington DC: BID). En <<http://www.iadb.org>>
- Brizzi, Adolfo; Gómez, Natalia y McMahon, Matthew 2003 “Agricultura y Desarrollo Rural” en Banco Mundial *Colombia: Fundamentos Económicos de la Paz* (Washington DC).
- Buchanan, J. 1964 “What should economists do?” in *Southern Economic Journal*, N° 3, 30 de enero.
- Bustamante, Darío 1999 *Expedición a la Diversidad. Hacia el conocimiento y la innovación* (Bogotá: IICA/TM Editores) Vol. 5. Informe de la Misión Rural.
- Camacho, Patricia; Velilla, Melba y Jaramillo, Carlos 1995 “La política comercial agropecuaria del cuatrienio 1990-1994” en *Planeación y Desarrollo* (Bogotá: DNP) N° 26, enero-abril.
- Cano, Carlos Gustavo 2003 *La agricultura colombiana en el contexto internacional*. Seminario El Mundo Rural, Transformaciones y Perspectivas, Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá) 15 al 18 de octubre.

- Cano, Carlos Gustavo 2004 *El agro colombiano frente al TLC con los Estados Unidos* (Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural/Bolsa Nacional Agropecuaria).
- Contraloría General de la República 2003 “Objetivos y estrategias prioritarias del nuevo Plan de Desarrollo” en *Economía Colombiana* (Bogotá) edición 294, enero-febrero.
- Contraloría General de la República 2004 *Evaluación de la Política Social 2003* (Bogotá: Imprenta Nacional).
- Challa, Krishna 2004 “Cómo hacer posible un crecimiento sostenido” en Banco Mundial *Colombia: Fundamentos económicos de la Paz* (Washington DC).
- DANE 2002 *Encuesta nacional de hogares y reporte de pobreza para Colombia* (Colombia: Departamento Administrativo Nacional de Estadística).
- Departamento Nacional de Planeación 2000 *Documento CONPES 3085. Plan de Expansión de la Red Nacional de Carreteras*.
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia 2002 *Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Hacia un Estado Comunitario* (Bogotá: Presidencia de la República).
- Díaz-Bonilla, Eugenio y Gulati, Ashok 2003 *Los países en desarrollo y las negociaciones en la OMC* (Instituto Nacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias-IFPRI).
- Echeverry, R. y Ribero, M. 1997 *Impacto de las políticas homogéneas en la competitividad, la equidad y la sostenibilidad en el sector rural* (Colombia: Misión Rural).
- Echeverri, R. y Ribero, M. 2002 *Nueva Ruralidad, visión del territorio en América Latina y el Caribe* (IICA/CIDER/Misión Rural).
- Eggertsson, Thráinn 1995 *El comportamiento económico y las instituciones* (Madrid: Alianza Editorial).
- Fajardo, Darío 2002 “Notas para la formulación de un programa de desarrollo rural para la paz” en *Colombia, Tierra y Paz. Experiencias y caminos para la reforma agraria. Alternativas para el siglo XXI, 1961-2001* (Bogotá).
- Garay, Luis Jorge 2002 “En torno a la estrategia de las relaciones de Colombia con los Estados Unidos” en Mosquera Mesa, R. *Globalización y ALCA* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia).
- Garay, Luis Jorge 2004 *El agro colombiano frente al TLC con los Estados Unidos* (Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural/Bolsa Nacional Agropecuaria).
- Giugale, Marcelo M. 2003 “Fundamentos económicos de la paz” en Banco Mundial *Colombia: Fundamentos Económicos de la Paz* (Washington DC).
- Gómez, A. y Duque, M. 1999 *Tras el Velo de la Pobreza* (Bogotá: Misión Rural) Vol. 3.
- INCORA 2001 *Colombia, Tierra y Paz* (Bogotá).

- Jaramillo, Carlos 1998 “La Agricultura Colombiana en la década del noventa” en *Revista de Economía* (Colombia: Universidad del Rosario).
- Kidd, Jonathan 2002 *Agricultura y estrategias de vida rural. ¿Es la globalización una vía para salir de la pobreza rural o para entrar a ella?* (ODI/AGREN) Documento N° 21.
- López, Cecilia 2003 “Hacia un Estado Comunitario: retorno a la insularidad” en *Economía Colombiana* (Bogotá) edición 294, enero-febrero.
- López, Hugo 1999 “Pobreza y mercado laboral en el sector rural” en *Coyuntura Colombiana* (Bogotá) junio.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia 2003 *Manejo Social del Campo 2002 a 2006* (Colombia: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural).
- Ministerio de Educación Nacional 1997 *Boletín de Estadísticas Educativas 1995, preescolar, primaria y secundaria*, agosto.
- Morley, Samuel and Piñeiro, Valeria 2004 *The effect of WTO and FTAA on agriculture and the rural sector in Latin America* (Washington: International Food Policy Research Institute, IFPRI).
- Norton, Roger and Balcázar, Álvaro 2003 *A study of Colombia's agricultural and rural competitiveness* (World Bank).
- Observatorio de Competitividad de Agrociudades 2005 *Convenio institucional entre el Ministerio de Agricultura y el IICA*. Disponible en <<http://www.agrociudades.gov.co>> 25 de febrero.
- Ortiz, César; Pérez, Manuel; Castillo, Daniel y Muñoz, Luis 2004 *Zonas de Reserva Campesina. Aprendizaje e innovación para el desarrollo rural* (Bogotá: JAVEGRA).
- Pérez C., Edelmira y Pérez M., Manuel 2002 *El Sector Rural en Colombia y su Crisis Actual*. Documento del Departamento de Desarrollo Rural y Regional, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Universidad Javeriana (Colombia).
- PORTAFOLIO 2004 *Sector solidario frente al TLC*. Edición especial del 15 de octubre.
- PROAGRO 2000 *Documento CONPES 3076. Programa de Oferta Agropecuaria*. En <<http://www.dnp.gov.co>> mayo.
- Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) 2001 “Importancia del Sector Agropecuario en la economía colombiana” en *Revista Nacional de Agricultura* (Bogotá) N° 931, tercer trimestre.
- Tejo, Pedro 2001 “El modelo agrícola de América Latina en las últimas décadas” en *Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe* (Bogotá: CEPAL/Alfaomega).
- Torres, Luis Alfonso y Osorio, Horacio 1998 *El sistema Andino de Franjas de Precios: Evaluación de resultados* (Bogotá: CEDE\_Universidad de los Andes).
- Von Braun, Joachim; Gulati, Ashok y Orden, David 2004 *Cómo lograr que la liberalización del comercio agrícola favorezca a los pobres* (Instituto

Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias-IFPRI).

Watkins, Kevin y Von Braun, Joachim 2003 *Basta de dumping contra los pobres del mundo* (Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias- IFPRI).

Zerda, Álvaro 2003 “Ciencia y tecnología en el plan de desarrollo” en *Cuadernos de Economía* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia) Vol. XXIII, N° 39, segundo semestre.

LUCÍA ELIZABETH ESTIGARRIBIA\*

## EL ALCA Y SUS CONSECUENCIAS EN LA ECONOMÍA CAMPESINA PARAGUAYA

### INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como objetivo caracterizar algunas de las consecuencias que traerá para el sector campesino la firma del Tratado del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) o un Acuerdo Bilateral (TLC) con Estados Unidos. Este último podría entrar a regir desde el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), pues la política interna del mismo es negociar en bloque con EE.UU. y no por separado, para no restarle importancia a la existencia del MERCOSUR. En este sentido existen muchas divergencias también en las negociaciones, especialmente por los subsidios que EE.UU. aplica a su agricultora.

\* Investigadora. Encargada de Difusión BASE Investigaciones Sociales Asunción, Paraguay.



Más allá de los acuerdos, estas políticas –que se busca legitimar vía la firma de acuerdos– ya se están llevando a la práctica, y nuestras sociedades están sufriendo con las recetas neoliberales que se han venido implementando durante largas décadas, supuestamente buscando el bien común.

Históricamente Paraguay se ha caracterizado por ser un país eminentemente agropecuario y agroexportador. De ningún modo se puede obviar este tema a la hora de planificar una política de desarrollo, y mucho menos pretender llegar a un acuerdo que puede afectar directamente el crecimiento económico del país.

La República del Paraguay, con una superficie de 406.752 km<sup>2</sup>, limita con Argentina, Brasil y Bolivia. Tiene dos regiones naturales bien diferenciadas, divididas por el río Paraguay: la Occidental y la Oriental. La Occidental, también conocida como Chaco, es una región semiárida que comprende aproximadamente el 60% del territorio del país y que cuenta con gran cantidad de población indígena. Su principal actividad económica es la ganadería extensiva, aunque también se han desarrollado explotaciones mixtas, agropecuarias, en las colonias menonitas de la zona.

En la Región Oriental del Paraguay, que comprende el 40% de su territorio, se realiza la mayor parte de las actividades económicas del país, siendo la principal la agropecuaria (cultivos de soja, maíz, algodón, trigo, poroto y hortalizas), seguida de la ganadería y por último la explotación forestal.

La población total del país, de acuerdo al censo 2002 (DGEyC, 2004), es de 5.163.198 habitantes, lo que da una densidad de 12,7 habitantes por km<sup>2</sup>, pero está desigualmente distribuida. Según la misma fuente, el 51% de la población se encuentra en el área urbana, y el 49% en el área rural. El ritmo de crecimiento en la década 1992-2002 fue de 2,2%, inferior al del decenio anterior, que fue de 3,2%.

Hasta 1982 en el país no existió un acelerado proceso de urbanización. Es desde comienzos de la década del ochenta en adelante que la población urbana ha crecido rápidamente, con los flujos de migración rural-urbano y con la migración de retorno de paraguayos residentes en el exterior, ocasionada por la crisis que se atravesó: ejemplo de esto es el caso de Argentina, donde se encuentran trabajando, según las estimaciones, alrededor de un millón de paraguayos.

Pasando al plano político, desde la caída de la dictadura stronista en 1989, la amenaza de un quiebre del estado de derecho siempre estuvo presente: aparece y desaparece de acuerdo a si se profundizan

o no las contradicciones burguesas o si se agudiza la presión popular. Sin embargo, esto ha cambiado un poco después de las elecciones de 2003, que de alguna manera fueron democráticas, cuando el presidente Nicanor Duarte Frutos asume constitucionalmente.

En cuanto a lo económico-social, puede señalarse de modo general que el contexto laboral paraguayo se caracteriza por un alto nivel de empleo informal: actividades que desarrollan las personas por cuenta propia, como empleados en microempresas de hasta cinco integrantes, o como miembro familiar no remunerado, especialmente para actividades urbanas (DGEEyC, 1999).

El desempleo supera el 13,6% y el subempleo es superior al 19,5% (PNUD/DGEEyC/ID 2003). Se registran además situaciones de violación de los derechos de los trabajadores, con niveles de remuneración muy por debajo del salario mínimo, horarios de trabajo por encima de las ocho horas diarias, empleos en circunstancias de riesgo para la seguridad y salud del trabajador, y carencia de seguro de salud y previsional, entre otras.

Son miles los campesinos que en busca de mejores horizontes venden sus tierras y migran a las ciudades, conformando grandes cinturones de *barrios miseria* en sus alrededores. Muchos lo hacen bajo engaños, otros presionados por el hambre, y luego rápidamente enfrentan situaciones de abandono, sin ningún recurso, convirtiéndose así en delincuentes.

También hay fábricas que cierran. Esto se agudizó fuertemente en estos últimos años: el sector informal fue reemplazando al formal, y las pequeñas industrias no pudieron soportar la recesión económica que viene sufriendo el país y fueron cerrando sus locales ante las pérdidas que registraban. Cada año va en aumento el número de obreros que son despedidos de sus lugares de trabajo, ya sea por cierre o por disminución de empleados, lo que obliga a las empresas a tomar decisiones que afectan directamente al sector más empobrecido.

En cuanto al agro se refiere, en Paraguay no existe una “política agraria” como tal. De hecho, no existe siquiera una política nacional de desarrollo que se lleve a la práctica. La política agraria que se viene arrastrando desde hace más de un siglo privilegia la concentración de la tierra en pocos propietarios<sup>1</sup>, por lo cual incentiva la producción sólo de los medianos y grandes productores de rubros de

---

<sup>1</sup> La concentración de la tierra en Paraguay, tomando el índice de Gini de 0,93, elaborado en base al Censo Agropecuario del Ministerio de Agricultura y Ganadería de 1991.

exportación en desmedro de la producción campesina. Esta situación ha generado un proceso de expulsión de la población campesina hacia las ciudades y un alto grado de conflictividad social, por lo cual urge una reforma agraria, reclamo que hasta el momento ninguno de los gobiernos ha respaldado.

El analfabetismo y la deserción escolar son también fenómenos que afectan a la población paraguaya. Muchos se ven obligados a abandonar sus estudios y empezar a trabajar en los sectores informales de la economía. Estos hechos se están agudizando, y se agudizarán más aún si se firma un acuerdo como el ALCA, que arrasará con la economía campesina.

Hasta hoy el neoliberalismo se ha desgastado, y el movimiento popular está en proceso de reorganización. Aparecen así discursos de los candidatos a la presidencia en la mayoría de los países latinoamericanos que pretenden, con *slogans* populistas, enfrentar la oleada de manifestaciones, o dar alguna salida política al tema de la pobreza acuciante.

Diseñar un modelo de desarrollo nacional, y por ende una política agraria que responda a las necesidades de los miembros más vulnerables de la sociedad paraguaya, como es el sector campesino, significa aplicar políticas de índole más social y democrática y pasar por encima de las recetas neoliberales de reforma del Estado y ajuste estructural.

## EL ESCENARIO DEL SECTOR CAMPESINO

### EMPOBRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN RURAL

El sector agropecuario es de suma importancia para la economía paraguaya, por tratarse de un país fundamentalmente agrícola. El sector contribuye con un 27% al Producto Interno Bruto (para el año 2000/2001), como se observa en el Cuadro 1. Pero por el abandono de parte del Estado, al no aplicar una política adecuada y debido a la falta de tierras propicias para la agricultura, este sector ha decrecido en un 9% entre 1962 y 2001, lo que representa una pérdida enorme para el desarrollo.

CUADRO 1  
ESTRUCTURA DEL PIB EN PORCENTAJES

Estructura del PIB	1962	1972	1982	1992	2000/01
<b>Agropecuario</b>	36,0	30,2	25,9	26,3	27,0
<b>Otros bienes</b>	18,8	21,1	23,5	21,6	20,4
<b>Servicios</b>	45,2	48,7	50,6	52,1	52,6

Fuente: PNUD/DGEEyC/ID (2003).

El empobrecimiento de la población campesina va en aumento, en paralelo al deterioro de la economía paraguaya. Este tema se agudizará más según los datos estadísticos y las proyecciones que se tienen en ese sentido. Ejemplo de ello es que para el 2000/2001 el total de pobres era de 33,9%, el 15,6% pobres extremos y el 18,3% pobres no extremos.

Siguiendo con el análisis, podemos señalar que el 27% de los pobres están en el área urbana y el 41,2% en el área rural (ver Cuadro 2). En el lapso 1995/2001 la indigencia aumentó de 14% a 16% (PNUD/DGEEyC/ID, 2003); de este, el 76% se encuentra en el sector rural. Es decir, la pobreza afecta en mayor proporción a las personas del área rural del país, mayoritariamente campesinos que se dedican a la agricultura.

En las actuales condiciones, un plan o cualquier acuerdo que venga de los organismos multinacionales, de EE.UU., la Unión Europea o los asiáticos, más que favorecer, estará condenando a la miseria al país, al igual que a los demás países latinoamericanos.

CUADRO 2  
INCIDENCIA DE LA POBREZA POR ÁREA

	1999	2000/2001
<b>Total país</b>	33,7	33,9
Pobres extremos	15,5	15,6
Pobres no extremos	18,2	18,3
<b>Área urbana</b>	26,7	27,6
Pobres extremos	6,1	7,1
Pobres no extremos	20,6	20,5
<b>Área rural</b>	42,0	41,2
Pobres extremos	26,5	25,6
Pobres no extremos	15,4	15,7

Fuente: PNUD/DGEEyC/ID (2003).

El empobrecimiento de la población rural, y especialmente de la economía campesina, se ve reflejado en los datos descriptos anteriormente. Por ello, lo que propugna el ALCA no va acorde a las necesidades del sector: es convertir a los pobres, por la migración latente, en indigentes, y exprimir todos esos recursos que quedan; recursos que, si se aplicara una política de desarrollo para conseguir el bien común, servirían para sacar adelante al país.

#### INCREMENTO DE LA MIGRACIÓN RURAL-URBANA

Según la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, a comienzos del año 2000/2001 existían en el país 645.774 migrantes internos (DGEEyC, 2002). Esto representa el 11% de la población nacional, y nos indica que Paraguay es uno de los países con mayor movilidad espacial de su población. La diferencia es que en este caso el factor explicativo de la decisión de migrar está dado por razones de expulsión; se trata de pobres que migran luego de la venta de sus tierras. Una vez que llegan a las ciudades, como Ciudad del Este, Encarnación y Asunción, se encuentran sin experiencia para realizar trabajos a los que eran totalmente ajenos, sumándose así a la estadística de los desempleados.

Los Departamentos que en estos momentos están sufriendo mayor migración rural-urbana son los de Alto Paraná, Itapúa, Caaguazú, San Pedro, Guairá, Caazapá y Canindeyú. Los campesinos de estos lugares se ven obligados a vender sus tierras, especialmente a los productores de soja, que pagan las tierras al contado y que en estos momentos están arrasando con todo. La lucha de las organizaciones sociales se dirige principalmente a contrarrestar esa presión que viven sus bases.

Si bien es cierto que no todos los migrantes internos son necesariamente migrantes de áreas pobres a áreas menos pobres, debe tenerse en cuenta que según datos de la misma DGEEyC serían aproximadamente 100 mil por año las personas que en el país dejan el campo para ir a vivir a alguna ciudad, con la esperanza de obtener trabajo y acceso a servicios básicos no disponibles en su lugar de origen. Esta sí es una migración forzada por la pobreza. Según las proyecciones, esa migración podría ir en aumento en los próximos años, pues la pobreza también va creciendo. No encontrando salida, algunos vuelven a su lugar de origen y algunos se convierten en delincuentes.

## TENDENCIA AL DETERIORO DE LOS SUELOS Y A LA DEFORESTACIÓN MASIVA

Según datos disponibles, entre 1995 y 1998 se sucedieron devastaciones boscosas que llegaron a 107.000 ha anuales (PNUD/DGEEyC/ID, 2003). Esta deforestación obedece tanto a la falta de conciencia de la ciudadanía como al exagerado afán de acumulación de riquezas de ciertas personas y/o empresas. Actualmente las tierras están siendo invadidas por plantaciones de soja y algodón (este último cultivo ya viene de muchos años atrás y los campesinos no quieren abandonarlo, aunque en el fondo no represente ganancias para ellos). Todo esto hace que no se respete el ecosistema.

Otra de las fuentes consultadas (Yore, 2000) nos indica que “hacia 1991 existían en la Región Oriental 2,2 millones de hectáreas de bosque alto continuo, 742 mil hectáreas de bosque alto degradado y 400 mil hectáreas de bosque ralo en islas. Considerando una tasa de deforestación del 5,3% al año, para el año 2000 se calculaba que en la Región Oriental existirían 1,6 millones de hectáreas de bosque alto continuo, es decir menos del 10% de la superficie total de la Región Oriental, siendo que en 1985 llegaba al 25%”. Este estudio sostiene además que “si se considera que 250 mil hectáreas forman parte del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas y que sólo el 50% del bosque alto continuo es de alta productividad, se contaría con menos de 675 mil hectáreas de este tipo de bosque, en tanto unas 340 mil hectáreas es bosque de transición de productividad mínima y las otras 340 mil hectáreas de bosque, de nula productividad maderera”.

La explotación forestal siempre estuvo caracterizada por prácticas extractivas, realizadas ya desde comienzos de siglo a través de distintas modalidades productivas, aunque principalmente como parte de la mediana y gran empresa agrícola, sin control efectivo por parte del Estado, lo que ha implicado que Paraguay tenga el índice más alto de deforestación en América Latina.

Se suma a esto el hecho de que la ganadería extensiva también ha contribuido al deterioro del medio ambiente rural. Es recién durante la última década que se registra un crecimiento del área sembrada con pasturas artificiales; las mismas, sin embargo, se realizan sin tomar en cuenta la aptitud agrológica de los suelos dedicados al cultivo. Los latifundios ganaderos y madereros (aunque estos últimos han disminuido bastante en los últimos años) representan la otra cara del minifundio campesino extendido en prácticamente toda la Región Oriental del país.

Vemos así que el futuro a mediano plazo de nuestro país, de no mediar un importante cambio de orientación política en el gobierno y una radical reorientación de las políticas económicas, puede llegar a colapsar el actual escenario, significando grandes problemas de índole social.

#### DETERIORO DE LA ECONOMÍA CAMPESINA

Según Palau (1996), a comienzos de este siglo amplios sectores rurales se veían jurídicamente cercados por la aplicación de la Ley de Tierras de 1883 y sus posteriores modificaciones. Esta Ley permitía al Estado paraguayo la venta y el arriendo de tierras a ciudadanos extranjeros; también promovió el latifundio, lo que dificultó la existencia de pequeños y medianos productores, por los altos precios fijados a la tierra. Este hecho daba a entender que el país se convertiría en ganadero.

La situación imperante dificultaba al campesino el acceso a la tierra, tanto por la extensión de los latifundios en manos de unos pocos como por la legislación existente y los intereses que primaban en ese entonces y que priman hasta hoy, cuando las organizaciones sociales campesinas reclaman, en numerosas protestas, el acceso a un lote de tierra para su supervivencia.

Hoy día uno de los problemas más graves del campesino es el éxodo forzoso: es expulsado de su lugar de origen para cubrir esas tierras con cultivos, especialmente de soja. Por otro lado, el área ganadera ha generado también un proceso de deforestación, para la plantación de pasturas para el engorde.

El sector campesino, en este caso el pequeño productor, históricamente tuvo acceso a tierras previamente explotadas, principalmente en sus recursos forestales, aunque también para la agricultura: tierras que estaban ya agotadas. Este hecho sin lugar a dudas vuelve más complicadas las tareas para el agricultor, pues el rendimiento del cultivo por hectáreas es muy inferior al de otras recién explotadas o “mejor cuidadas” (nos referimos en este caso al uso de herbicidas, insecticidas y otros productos químicos que hacen que las tierras sean más productivas, aunque su período de fertilidad rápidamente se acorta). Aquí cabe mencionar que una familia campesina con menos de 10 ha ya no tiene posibilidades de invertir en conservación de suelos (Palau, 1996), por lo que necesita de muchos recursos, capital, mano de obra y tierra para sobrevivir.

La deforestación antes mencionada (de alrededor de 400.000 hectáreas/año para el último quinquenio) afecta directamente a la erosión de la tierra. A esto se agregan la roza y la quema, práctica que sigue vigente en nuestros agricultores por falta de conocimientos. Todo ello está colaborando para que las tierras pierdan su fertilidad y lesionen el ecosistema.

En cuanto a la modalidad de “apropiación de la tierra” por parte del campesinado, y con el análisis que hace Palau, ya el Censo Agrícola del año 1944 hablaba de la existencia de 94.500 chacras, 48,5% de las cuales tenía menos de 5 hectáreas, siendo el total de hectáreas destinadas a la producción agropecuaria de 15,5 millones. Para el total de lotes, la condición de tenencia de los mismos era que el 24% era de ocupación de lotes fiscales sin permiso, y 11% eran ocupantes con permiso.

En resumen, para entender y comprender la situación del campesinado y en particular su ubicación de marginalidad dentro del aparato productivo actual nacional, debe considerarse que las tierras que ocupan, el acceso a los servicios básicos, las prácticas productivas que implementan, la tecnología utilizada, y los conocimientos que poseen, son el resultado histórico de la forma de ocupación del suelo, de las prácticas autoritarias y en gran medida excluyentes que aplicaron sucesivos gobiernos.

En las actuales condiciones el futuro del campesinado se ve difícil, más aún con las presiones que recibirá una vez que se llegue a concretar un acuerdo como el ALCA o TLC.

## EL PROYECTO ALCA VERSUS LA ECONOMÍA CAMPESINA PARAGUAYA: CONSECUENCIAS

La globalización, el neoliberalismo y los procesos de integración son fenómenos que afectan a diferentes sectores de la sociedad de una u otra manera, y ello sucede en diferentes países en vías de desarrollo. El fenómeno del ALCA o TLC también golpea a la sociedad paraguaya, y el sector que sufrirá mayormente las consecuencias, de llegarse a un acuerdo, es sin ninguna duda el campesinado.

Si se firmara este acuerdo, el deterioro de las condiciones de vida se agravará aún más, condenando el destino de las familias campesinas a un laberinto sin salida. La mayor presión que ejercen los grandes productores sobre este sector, y la falta de un modelo de desa-



rollo que pueda alivianar dicho deterioro, hacen que el futuro del campesino sea desalentador.

Conformar un “Área de Libre Comercio” entre economías desiguales es, como señala Heinz Dieterich, poner en un cuadrilátero a Mike Tyson contra un niño; obviamente, los neoliberales dirán que el niño fue noqueado por ineficiente. En el *ring* de las Américas, las diferencias son abismales: el Producto Interno Bruto de los países que conformarían el ALCA no solamente es atrevidamente desigual, sino que marca su historia en el proceso de fusión.

El ALCA no es sólo un acuerdo de comercio, sino un organismo supranacional que dirime controversias comerciales, económicas y políticas, suprimiendo a los estados y sus constituciones, otorgándose el derecho de penalizar a cualquier Estado que no se someta a las políticas de las corporaciones multinacionales. Ya no sólo ofertarán mercancías y productos perecibles, sino que arremeterán en el continente abriendo el nuevo “comercio de servicios”, es decir, serán los oferentes de derechos sociales como la salud, la educación, la seguridad social y el saneamiento ambiental. Todos esos derechos, conquistados por los pueblos del mundo a través de largas y penosas luchas y llevándose consigo muchísimas vidas humanas, bajo los principios de universalidad y solidaridad, jamás serán respetados por las empresas multinacionales de servicios, ya que el fin que persiguen traspasa lo que significan estos derechos.

No existe principio alguno de equidad en el ALCA, ni intención alguna de réditos compartidos por los países miembros. De hecho, el ALCA busca canalizar y oxigenar la crisis de sobreproducción estadounidense, flexibilizar y debilitar el proceso de conquistas laborales, sociales y económicas de los pueblos, y convertir en mercancía y mercado la poca humanización que queda en el continente.

Otro de los obstáculos con que tropiezan los pequeños productores es la dificultad para el acceso al crédito, pues los oferentes abren sus créditos para la gran producción agropecuaria, y obviamente crecerán en mayor proporción estos que los pequeños.

Con el modelo agroexportador el ALCA incentivará grandemente el monocultivo: estará diseñado exclusivamente para esto, lo cual perjudica obviamente a los pequeños productores, ya que pasan a depender exclusivamente del mercado. Además, los grandes productores, especialmente de soja, presionan a los campesinos a vender sus tierras para la plantación a gran escala, y estos, tentados por las ofertas, venden sus tierras y empiezan a migrar a las ciudades.

Como ya se dijo, en las actuales condiciones del agro paraguayo no se avizora un panorama favorable. Más bien se está viendo el aumento de la pobreza extrema que, según los datos ya presentados, afecta con más fuerza al sector rural y especialmente al campesinado, en proceso de exclusión. Algunas consecuencias para el sector campesino se analizan a continuación.

#### DEPENDENCIA Y PÉRDIDA DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Como parte de un modelo estratégico, el gobierno de EE.UU. viene implementando desde los años treinta, para la recuperación de su dominio y apoyado fuertemente por las grandes empresas transnacionales de su país, la “ley agrícola” de subsidiar a sus agricultores. Ello es una ventaja enorme para la competencia en el mercado. A través de estas subvenciones, los productores tienen la oportunidad de vender por debajo del costo de producción a las grandes empresas multinacionales exportadoras como Cargill, ADM, Bunge y otras.

Otra de las estrategias es la presión adoptada para que los demás países abran sus mercados a los productos subsidiados. Estas presiones las sentimos a través de las recetas tanto del Fondo Monetario Internacional como del Banco Mundial, con las políticas de ajuste estructural que estos exigen a los gobiernos.

Estas medidas adoptadas perjudicarían a los pequeños agricultores de los países miembros del ALCA, y en nuestro caso, a los del Paraguay, ya que se verían en desventaja al ofrecer sus productos a un precio superior al que se encuentra en el mercado; y, al no haber otra salida, se iría abandonando el campo, lo cual agravará profundamente la dependencia alimentaria de los campesinos, ya sea por la venta de sus tierras o por la limitación del acceso al mercado con sus productos.

En los últimos años los mecanismos para asegurar la apertura de mercados a los productos norteamericanos son, sobre todo, los acuerdos comerciales internacionales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los que se adoptan en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y ahora el ALCA, aunque este último está tomando otro rumbo, al igual que los Tratados Bilaterales, al no encontrar salidas o puntos de acuerdo.

En nuestro país el ALCA o el TLC ya son un hecho, y también en los demás países latinoamericanos miembros del ALCA. Antes de que se firme estamos viviendo esta realidad, aunque son los sectores más

vulnerables, como el área rural, los que sufren en forma más directa las consecuencias. Lo que se espera, o lo que falta, es la legalización del mismo. De esa manera se garantizan las ganancias obtenidas con el Tratado, teniendo las leyes en la mano para presionar a las pequeñas empresas e industrias de los países que no cumplen con las normativas establecidas.

Una de las consecuencias palpables, ya señalada, es el incremento de hectáreas plantadas de soja, lo que significa el camino hacia el monocultivo, dejando de lado las prácticas de la alimentación para depender exclusivamente de productos como la soja. En este sentido, un estudio (Sawatzky, 2004) señala que para el 2003 fueron sembradas 1.550.000 ha de soja, 5% más que la cosecha anterior, y 336.274 has de algodón, que representa un 61% más que la anterior. Se sembraron también 250.000 ha de trigo y 400.000 ha de maíz. Esto indica que la producción de soja va en aumento y el algodón volvió a jugar un papel importante en la producción paraguaya, lo cual muestra la expansión del monocultivo.

CUADRO 3

## PRODUCCIÓN AGRÍCOLA DE ALGODÓN Y SOJA EN EL PARAGUAY

Producto	Superficie y Toneladas	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003
Algodón	Superficie (ha)	300.832	110.897	202.000	166.204	194.760	297.885	169.671	240.442
	Toneladas (Tn)	329.751	139.098	222.000	202.263	246.594	294.444	123.667	170.064*
Soja	Superficie (ha)	833.005	939.852	1.005.043	1.185.748	1.176.460	1.350.000	1.445.385	1.474.058
	Toneladas (Tn)	2.394.784	2.670.003	2.855.742	3.053.005	2.980.058	3.511.048	3.300.000	4.204.865*

\* Hasta octubre de 2003.

Fuente: Morínogo (2004).

## AUMENTO DE LA MIGRACIÓN RURAL-URBANA

El éxodo rural-urbano es una problemática actual, constituyendo una de las preocupaciones de las organizaciones campesinas, siempre latente en sus discursos. Este fenómeno es consecuencia de la invasión de sojeros en el país. En el Cuadro 3 se refleja esta realidad.

Por otro lado, una gran cantidad de la población no posee un pedazo de tierra para cultivo, o si lo tiene se trata de una cantidad ínfima y deteriorada: de cada diez hogares con propiedades de 2 y 20 ha, alrededor de seis hogares están en la pobreza; un total de 29,7% de

la población rural no cuenta con un pedazo de tierra, y el 10% concentra el 66,4% del total de las tierras (Ottmar, 2003).

La liberalización del comercio y de la inversión que el ALCA busca implementar provocará severos problemas sociales, especialmente en cuanto al abandono de tierras y la migración hacia ciudades fronterizas.

El Censo 2002 indica que los Departamentos que más movimientos migratorios internos registraron son Caaguazú, con más de 33 mil personas, y Alto Paraná, con más de 34.500. Esto obedece por un lado al avance del cultivo de soja, y por otro lado a la pobreza imperante. Estos fenómenos se agravarán enormemente con la aplicación de acuerdos como la “Iniciativa para las Américas”, ya que actualmente el Estado carece de una política económica y de arraigo campesino. Por el contrario, esta situación hace que la población se sienta obligada a abandonar sus tierras, por los motivos que ya hemos mencionado.

#### CUADRO 4

MOVIMIENTO MIGRATORIO INTERNO REGISTRADO EN LOS DEPARTAMENTOS  
CON MAYOR EXTENSIÓN DE CULTIVOS DE SOJA

Departamentos	Residencia hace 5 años	Residencia actual	Migración registrada
Alto Paraná	468.308	433.641	34.667
Caaguazú	389.471	356.152	33.319
Caazapá	126.480	115.199	11.281
Canindeyú	112.586	103.836	8.750
Guairá	159.751	149.245	10.506
Itapúa	395.024	376.655	18.369
Total	1.651.620	1.534.728	116.892

Fuente: DGEEyC (2004).

#### DETERIORO DE LAS CONDICIONES DE VIDA

Si bien es cierto que la aplicación de políticas económicas de corte neoliberal, principalmente por parte de EE.UU., se ha venido implementando desde hace una década y media, lo que el ALCA o el TLC harán es convalidar y profundizar la situación de deterioro a que han conducido.

En la medida en que los gobiernos del Paraguay han optado por el monocultivo, abandonando los cultivos de subsistencia a su suerte, lo que han hecho es atentar contra las condiciones de vida de nuestro pueblo, que va perdiendo esa cultura que venía desde la antigüedad,

con las comidas tradicionales, reemplazándolas por productos elaborados y envasados en el mercado sin mucho valor nutritivo, especialmente derivados de la soja, atentando así contra una alimentación adecuada. Como consecuencia, un 20% de niñas y niños menores de 5 años se encuentran en riesgo de desnutrición. Esto significa que alrededor de 160 mil niños y niñas requieren complementos nutricionales para llegar a alcanzar el peso normal, según el Informe Nacional Sobre Desarrollo Humano del Paraguay (2003).

Según un análisis de la CEPAL (2004), diversos son los factores que inciden en el nivel de la oferta alimentaria, en su ritmo de crecimiento y en la capacidad de cubrir demandas internas. Entre ellos encontramos: el nivel de producción y crecimiento del sector agrícola; la capacidad para generar a través de las exportaciones divisas suficientes para las importaciones de alimentos; y la sostenibilidad en el tiempo de los niveles de producción y exportación de alimentos.

No se puede hablar entonces de consecuencias positivas del ALCA en cuanto a este tema se refiere, pues lo que se propugna con el mercado único es intensificar el monocultivo, como el de la soja, de la cual en base a diversos estudios sabemos que no tiene suficiente cantidad de nutrientes. Por lo tanto se avizoran problemas coyunturales en la disponibilidad y en la calidad de los alimentos.

#### CUADRO 5

MERCOSUR: PARTICIPACIÓN DEL PIB AGRÍCOLA EN EL PIB TOTAL, EVOLUCIÓN DEL PIB AGRÍCOLA Y DE LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS, Y NIVEL DE MECANIZACIÓN DE LA AGRICULTURA (1990/2000)

Países	Participación PIB agrícola* en el PIB total		Tasa de crecimiento anual del PIB agrícola*			Tasa de crecimiento de la producción de alimentos			Mecanización (ha cultivables por c/ tractor)	
	1990	2000	1990/1995	1995/2000	1990/2000	1990/1995	1995/2000	1990/2000	1990	2000
Argentina	5.8	5.1	3.9	1.4	2.6	2.7	3.3	3.0	101	97
Brasil	8.0	8.2	3.1	2.9	3.0	5.2	3.3	4.2	79	81
Paraguay	25.6	25.6	2.4	1.1	1.7	2.8	2.7	2.7	129	131
Uruguay	8.2	7.6	5.1	-0.5	2.2	3.4	2.9	3.1	40	41

Fuente: CEPAL (2004).

\* Incluye la agricultura, silvicultura, caza y pesca.

Como puede observarse en el Cuadro 5, en cuanto a la participación del PIB agrícola en el PIB total, se registró un retroceso en el

MERCOSUR (a excepción de Brasil, que sí creció un 2%). En cuanto a la tasa de crecimiento anual de la producción de alimentos, Paraguay registró un estancamiento, lo que significa que con el ALCA la producción sufrirá gravemente, pues con el avance del monocultivo (soja) se tiende a dejar de lado los cultivos para el autoconsumo.

La inseguridad alimentaria reinante es uno de los fenómenos que avanza, y quienes ya la sufren corren el riesgo de encontrarse en situaciones aún más vulnerables, ya que con el tiempo nuestros agricultores fueron dejando de lado los cultivos agrícolas nativos, como también la cría de animales menores y mayores, y tampoco se implementan las huertas familiares. Todo esto hace que la calidad de vida se vaya deteriorando.

## OTRAS CONSECUENCIAS PARA EL SECTOR

### DETERIORO DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

Con la firma del ALCA, cualquier regulación estatal destinada a preservar el medio ambiente, con sus débiles políticas de parte del Estado, significará profundizar una política de depredación de los recursos naturales en desmedro del medio ambiente. En las actuales condiciones, con la depredación de bosques a través de las talas indiscriminadas y la contaminación del medio ambiente, ya sea por las fumigaciones masivas registradas o por el sobreuso debido a la mecanización intensiva, se llegará a situaciones límite.

Con el uso de plaguicidas en los sojales y algodones, como es el caso de nuestro país, se está colaborando para la contaminación del medio ambiente y el deterioro de los recursos naturales existentes alrededor. Con el uso indiscriminado de agrotóxicos peligra en gran medida el ecosistema. En este sentido, muchos de los campesinos/as y niños/as, especialmente en los departamentos mencionados, sufren de intoxicaciones, mareos, vómitos y dolor de cabeza, que van potenciando el eventual deterioro permanente de su salud.

Muchos animales menores, y las plantaciones de autoconsumo, sufren también las consecuencias de la contaminación que esto genera, ya que especialmente los sojeros realizan fumigaciones aéreas que por deriva alcanzan a las poblaciones aledañas y a sus cultivos, haciendo peligrar sus vidas. Si bien la soja en nuestro país genera divisas, debido al daño que ocasiona a los seres humanos y seres vivos en general con el uso de esos químicos, el costo social que se paga es tremendamente alto.

Otra de las consecuencias que trae consigo la agricultura empresarial es que la tierra pierde su fertilidad y su capacidad de retención de agua, lo cual hace que se torne más difícil volver a cultivar en esos suelos.

#### SOBRE LA PROPIEDAD INTELECTUAL

En cuanto al capítulo sobre propiedad intelectual, el ALCA expandirá las reglas sobre el monopolio de las patentes y la legalización de los organismos genéticamente modificados, con sus consecuencias sobre el precio de los medicamentos y la salud de la población. En este sentido, la cultura campesina paraguaya –y especialmente la indígena– sobre el uso de medicinas tradicionales es rica y de larga tradición. Los conocimientos acerca de los valores que poseen las plantas medicinales hacen que de alguna manera se palie la falta de atención médica de parte del Estado, especialmente en el sector rural.

Con el monopolio, patentes, autorías y marcas son argumentos para la apropiación de esos conocimientos, que constituyen elementos clave para el desarrollo y para garantizar la calidad de vida de la población.

#### SOBRE EL EMPLEO

Según el Informe sobre Desarrollo Humano Paraguay, la tasa de subutilización laboral total para el período 2000/2001 era de 37,5%, del cual el 33,1% corresponde al sector rural, aunque es menor a la tasa del sector urbano, subutilización ocasionada por la pérdida de importancia que ha ido sufriendo el sector agropecuario y por la migración interna registrada en los últimos tiempos.

CUADRO 6

TASAS DE DESEMPLEO Y SUBEMPLEO SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA 2000/2001

Clasificación	Total	Urbana	Rural
Tasa de subutilización total	37,5	41,0	33,1
Tasa desempleo total	15,9	17,7	13,6
Tasa subempleo total	21,6	23,3	19,5

El tema del desempleo es otro indicador significativo de la profunda crisis económica en la que se encuentra el país. La tasa de desempleo

es del 15,9% y la del subempleo del 21,6%, mientras que para el área rural es de 13,6 y 19,5% respectivamente.

Por otro lado, el aumento de la población paraguaya no está acompañado de una política de desarrollo, aumentando las desigualdades sociales y los índices de pobreza al tiempo que genera una serie de problemas sociales.

## CONCLUSIÓN

De modo general puede avizorarse un negro panorama si se aplica esta “Iniciativa para las Américas” con cualquiera de los tratados que EE.UU. tiene planeado implementar en los territorios latinoamericanos para de esa manera convertirnos en uno más de sus estados. Tampoco puede obviarse que lo que se busca es en realidad legitimar estas actuaciones, pues nuestros países ya han entrado en crisis hace mucho tiempo y en todos los ámbitos.

El resultado esperado con el ALCA es la creación de una zona económica que va desde Alaska a Tierra del Fuego, en beneficio de las empresas transnacionales, especialmente norteamericanas, y de algunos socios locales. De esta manera el acuerdo será un nuevo instrumento económico que, junto a los otros planes, como el Plan Colombia, el Plan Puebla-Panamá o el IIRSA, intenta subordinar aún más a los países y pueblos de la región a la hegemonía de EE.UU.

Puede constatarse que cada vez hay más excluidos en nuestras sociedades que se encuentran en situaciones deplorables y que no precisamente esperaron que se implemente o se legitime algún acuerdo en particular. Siempre hubo tratados, acuerdos, programas, recetas, que fueron los mecanismos que utilizaron y siguen utilizando estos organismos multilaterales sin preocuparse por las consecuencias que venían detrás de los mismos. Si ya la realidad es cruda y penosa sin el ALCA, puede uno imaginarse cómo será con el ALCA.

No obstante, el ALCA o los TLCs buscan llegar hasta todos los rincones, incluso los más remotos de un determinado país, y afectar de esta manera a la población, eliminando las culturas, especialmente las campesinas, ya que buscan un mercado único y uniforme y por lo tanto una cultura única.

Pero en América Latina va emergiendo una fuerza progresista que le vuelve la tarea más complicada a EE.UU. En el caso paraguayo, la Iniciativa Paraguaya No al ALCA, que integra a alrededor de 40 organizaciones sociales (iglesias, ONGs, organizaciones campesinas),



fue consolidando la lucha y ha logrado importantes avances, como la realización de la Consulta Popular sobre el ALCA en todo el territorio, llegando así a alrededor de 180 mil participantes (Iniciativa Paraguay No al ALCA, 2004), y la elaboración de una Propuesta Alternativa al ALCA, documento adaptado para la versión paraguaya de “Alternativas para las Américas” (Iniciativa Paraguay No al ALCA, 2004a).

El plazo en que supuestamente tenía que entrar en vigencia el ALCA era enero de 2005, pero lo que sucedió en Puebla, México, fue que los negociadores de los 34 países latinoamericanos se empantaron por la posición inflexible de EE.UU. (que contradiciendo su propia prédica de “libre comercio” no aceptó eliminar los subsidios indirectos a las exportaciones agrícolas a la región, sobre todo en créditos y seguros, y tampoco otorgar compensaciones por el impacto negativo que estas prácticas tienen en los países) (ALAI, 2004).

Por otro lado, la posición de EE.UU. hace que los demás países analicen más detenidamente, pensando en sus economías y presionados por sus empresarios, por las amenazas que implican especialmente Brasil y Argentina, que por el volumen de su producción tienen mucho que perder.

Cabe indicar que al inicio de las deliberaciones EE.UU. se presentó con una propuesta de eliminar los subsidios directos a las exportaciones agrícolas, lo cual fue visto por algunas delegaciones como un “gesto de buena voluntad para avanzar en las negociaciones del ALCA”, pero al final terminó sin ceder un ápice en los subsidios indirectos, que son los más importantes.

Finalmente, como este Acuerdo va tomando otro rumbo a partir de las negociaciones bilaterales implementadas por los organismos multilaterales, y a través de EE.UU. como su brazo ejecutor, ello es un elemento más para que la lucha de las organizaciones sociales “anti ALCA” también delimite otras acciones concretas de manera de velar por los intereses de nuestros pueblos: no olvidemos que la sociedad civil jugó un papel importante en todo este proceso.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALAI 2004 “Otro revés del ALCA” en *Servicio Informativo Alai-amlatina*.  
CEPAL 2004 *Panorama Social de América Latina 2002-2003* (Chile).  
DGEEyC 1999 *Sector informal EIH 1997/1998* (Asunción).  
DGEEyC 2002 *Encuesta Integrada de Hogares 2000/2001* (Asunción).

- DGEEyC 2003 *Encuesta Permanente de Hogares 2003* (Asunción).
- DGEEyC 2004 *Censo Nacional de Población y Viviendas 2002* (Asunción).
- Iniciativa Paraguaya No al ALCA 2004 *Sistematización de la Campaña NO al ALCA y Consulta Popular sobre el ALCA. Informe Final* (Asunción).
- Iniciativa Paraguaya No al ALCA 2004a *Informe Propuesta Alternativa al ALCA* (Asunción).
- Ministerio de Agricultura 1991 *Censo Agropecuario de 1991* (Asunción).
- Morínigo, Nicolás 2004 *Campesinos atrapados en un modelo agrícola excluyente. Documentos, informes e intervenciones parlamentarias, julio 2003-enero 2004* (Asunción: Libros Blancos/NOVAPOLIS).
- Ottmar, Hahn 2003 "Paraguay. La necesidad de un desarrollo rural sostenible para el desarrollo humano de los agricultores familiares campesinos" en *Foro sobre Acuerdos Interregionales y el Desafío Campesino* (Asunción: IICA-MAG) junio.
- Palau, Thomas 1996 "La agricultura paraguaya al promediar los '90: situación, conflictos y perspectivas" en *BASE Investigaciones Sociales. Documento de Trabajo N° 86* (Asunción).
- PNUD/DGEEyC/ID 2003 *Informe Nacional Sobre Desarrollo Humano del Paraguay 2003* (Asunción).
- Sawatzky, Gustav 2004 *Situación del sector agropecuario en Paraguay*. Ponencia presentada en la XIII Conferencia Regional de la Alianza Cooperativa Internacional (Buenos Aires). En <<http://www.aciamericas.coop/argentina2004/expositores/P-Gustav.ppt>>
- Yore, Myriam 2000 "Las políticas referidas al medio ambiente" en *BASE Investigaciones Sociales. Documento de Trabajo N° 100* (Asunción).

ERNESTO GASTÓN DE MARSILIO\*

## LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES EN EL ALCA

UN ANÁLISIS DEL TERCER BORRADOR ALCA  
EN MATERIA DE SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES\*\*

### INTRODUCCIÓN

Las relaciones económicas interamericanas no registran grandes logros en la historia reciente. Desde la fallida Alianza para el Progreso hasta hace algunos años, las diversas iniciativas interamericanas han fracasado debido a la más amplia gama de problemas coyunturales o sistémicos. Sin embargo, desde los noventa, ante el nuevo auge de los acuerdos “regionales”, dicha situación se comienza a revertir.

Estados Unidos, transformado en “hegemón global”, comenzó a utilizar distintas herramientas en pos de sus objetivos de política comercial y económica. Así optó por diversas variantes de lateralidad

\* Abogado. Maestrando en Relaciones Internacionales. Investigador del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

\*\* La investigación de base del presente trabajo se pudo realizar gracias a la Beca de Maestría otorgada por la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba (SeCyT-UNC), Argentina. Agradezco las sugerencias de Germán Sánchez Daza, y los comentarios al borrador de María Alejandra Flores D'Alessandro.

comercial<sup>1</sup>, que incluyeron opciones multilaterales (en el seno del sistema GATT/OMC), minilaterales (como lo son el TLCAN y el megaproyecto de Área de Libre Comercio de las Américas, en adelante ALCA), y bilaterales. El proyecto ALCA, puntualmente, consiste en la expansión continental de la apertura de mercados a favor de las grandes empresas norteamericanas en lo que ellos entienden como su “patio trasero” y que, en la actualidad, ha sido conquistado por empresas extra-regionales.

En lo económico, EE.UU. abrió la puerta a la difusión de la idea del inapelable e irreversible triunfo del “modelo americano”. Bajo la influencia de tal idea se creyó que existía una única manera de pensar y actuar en la política, que impactó en la forma de generar políticas<sup>2</sup> y en sus contenidos. El modelo se impuso como un nuevo patrón de crecimiento económico con implicancias benéficas supuestamente “directas” sobre el desarrollo, ello sin contemplar las peculiaridades sociohistóricas de cada país, nación o cultura.

El gobierno norteamericano, por distintos medios, impulsó esta idea, que cobró forma y enunciado de receta bajo el paraguas de un “consenso” sobre las políticas que eran “óptimas” para evitar una nueva “década perdida”, como la del ochenta: el “Consenso de Washington” fue el credo bajo el cual los gobiernos de todo el mundo, pero principalmente de los países en vías de desarrollo, impulsaron reformas económicas que en términos generales potenciaron economías orientadas al mercado, con la consiguiente retirada del Estado.

En este contexto, y como un imprevisible cóctel, se sucedían y cohabitaban las fuerzas de la globalización, las reformas económicas, el crecimiento mayor de los flujos comerciales externos en relación a la producción de los países, el auge del libre comercio, y la concreción de acuerdos interestatales con miras a la mayor integración e interdependencia de los países.

Los países de Latinoamérica comenzaron así procesos de cambios en sus políticas, y trocaron el modelo de sustitución de importaciones por un arquetipo que privilegiaba el sector externo, la inversión extranjera y, en algún sentido, la desnacionalización de sus economías.

---

1 Para una caracterización teórica del lateralismo en materia de política comercial puede verse Yarbrough, Beth V. y Yarbrough, Robert M. (1994: *passim*).

2 Al referir a políticas, estamos utilizando el término en la acepción del vocablo inglés *policy*.

Como respuesta a estos “inexorables” cambios, pero a su vez como caminos complementarios a los mismos, se fueron dando consecutivamente una serie de nuevos acuerdos de integración como el MERCOSUR, el renacimiento de algunos casi desactivados como la Comunidad Andina de Naciones (en adelante CAN), y la adecuación teórica al regionalismo abierto<sup>3</sup>.

Al mismo tiempo, George Bush (padre) lanzaba la “Iniciativa para las Américas”, verdadero manifiesto de política de expansión norteamericana, buscando concretar el viejo sueño de Monroe: “América para los (Norte)americanos”. De allí en más las negociaciones de esta área de libre comercio continental fueron *in crescendo* en pos de la concreción del ALCA: una especie de invasión económica norteamericana.

Los servicios y las telecomunicaciones tuvieron un marcado crecimiento, estrechando sus vínculos con base en la primera revolución de la microelectrónica y en la unión de las tecnologías de información y comunicación, que revolucionan en poco menos de dos décadas las relaciones económicas internacionales<sup>4</sup>. Los servicios y las telecomunicaciones fueron estandarte de los procesos de cambio, constituyendo los sectores que más proyecciones tienen sobre la economía global. Ello es así debido a que pueden facilitar mercados financieros globales, potenciar relaciones comerciales electrónicas, y vincular a las comunidades de negocios en tiempo real durante 24 horas, potenciando los efectos defectivos<sup>5</sup> de la globalización, aunque también potenciando aquellos frutos efectivos del proceso global, en términos de permitir abrir vínculos que posibilitan canales de participación, discusión y oposición a la globalización inevitable.

En el contexto de los noventa, las diversas negociaciones en materia de comercio de servicios, sumadas a las nuevas condiciones en el escenario nacional/internacional, marcaron nuevas realidades en la economía y el comercio mundial. Ello hizo que los procesos domésticos de apertura, privatización, desregulación y liberalización internacional de los servicios en general, y particularmente de las

---

3 Nos referimos al regionalismo abierto latinoamericano de base cepalina. Para una caracterización véase CEPAL (1991: *passim*).

4 Para un análisis integral de la revolución de las TICs puede verse entre otros a Bastos (1986).

5 Para la caracterización de globalización efectiva y defectiva véase Tokatlian (1999-2000: 58).

telecomunicaciones, se produjeran de manera paralela. De esta forma, la concreción del apartado de Servicios del TLCAN y del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS)<sup>6</sup> en el seno de la OMC, y sus negociaciones prorrogadas de telecomunicaciones básicas, así como capítulos o anexos de servicios y/o telecomunicaciones en otros acuerdos, como en el MERCOSUR, marcan la relevancia de ambos y la necesidad de las grandes empresas de contar con instrumentos que consoliden internacionalmente los procesos de reforma doméstica del sector.

Hoy dichas políticas comerciales de consolidación y profundización de los cambios domésticos asumen un nuevo intento de expansión con el proyecto ALCA, que enfrenta distintos enfoques para liberalizar continentalmente los servicios y las telecomunicaciones, si bien aún sin poder imputar posiciones o propuestas a países o grupos de países, al tener las presentaciones carácter secreto. Los enfoques enfrentados son: el impulsado en el GATS/OMC, que marca el rumbo de liberalización más común para todos los países de la región, y que implica la mejor opción posible para los países latinoamericanos al ser menos incisivo en los niveles de apertura; por otra parte, la versión de los países del Norte, capitaneados por EE.UU. a partir de su modelo regulatorio ya aplicado al TLCAN, que indiscriminadamente abre los mercados a sus grandes compañías.

Iniciaremos nuestro camino identificando las principales directrices regulatorias para el comercio internacional de servicios y las telecomunicaciones en particular. En primer lugar analizaremos sintéticamente el acuerdo GATS/OMC en relación a sus principales disciplinas, al anexo y al protocolo adicional en materia de telecomunicaciones de valor agregado y básicas, respectivamente. A continuación marcaremos esquemáticamente las principales características del TLCAN, enfoque seguido actualmente por la mayoría de los acuerdos posteriores de la región. Más adelante avanzamos en un detallado análisis jurídico-económico del borrador del capítulo de servicios del ALCA, para luego recorrer específicamente el “Texto”<sup>7</sup> sobre Servicios de Telecomunicación, tratando de identificar, cuando sea posible, a quién o quiénes pertenecerían las propuestas en discusión.

---

6 Utilizamos la sigla en inglés al ser la más utilizada en la bibliografía sobre el tema.

7 Cuando mencionemos “Texto” con mayúscula y entre comillas, nos referimos al anexo relativo a un subsector o una modalidad de prestación de servicios, entre ellos y principalmente el de telecomunicaciones, incluido en el tercer borrador del ALCA.

Por último, en la conclusión presentamos una serie de reflexiones finales respecto de cómo probablemente seguirán las negociaciones ante la actual coyuntura, estructura y contenido del Capítulo del Acuerdo.

## LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES EN LOS ACUERDOS DE COMERCIO INTERNACIONAL

Los noventa dieron lugar al auge de las negociaciones comerciales en todos los niveles, con “nuevos temas” y una pluralidad lateral de compromisos por país que inclusive llegaban a ser contradictorios entre sí. De tales negociaciones surgieron diversos acuerdos, que mediante compromisos de liberalización –obligaciones en términos de derecho internacional– reconfiguraron el orden comercial internacional.

A nivel multilateral, la conclusión de la Ronda Uruguay, con la instauración de la OMC, fue el hecho descollante. Uno de los resultados más importantes fue la regulación de operaciones internacionales de servicios. El GATS fue el marco para comenzar un proceso de liberalización internacional basado en la aplicación de los principios rectores del comercio internacional, con las peculiaridades del sector<sup>8</sup>. El GATS se caracteriza por presentar un enfoque de liberalización denominado Listas Positivas o *Bottom-Up*, que es más flexible. Este esquema produce un efecto liberalizador moderado: los países pueden abrir aquellos sectores que están en mejores condiciones de competir, o que al menos ya han asumido una apertura por la vía unilateral.

En el ámbito hemisférico, la conclusión del TLCAN marcó otra de las vertientes de liberalización internacional para los servicios al aplicar a rajatabla todos los principios del comercio internacional sin excepciones, incluyendo *ipso facto* en el proceso liberalizador a todos los sectores de servicios. El enfoque aplicado fue conocido como Listas Negativas o *Top-Down*, produciendo un efecto de liberalización acelerada, ya que libera todo aquello que no se excluye explícitamente, abriendo a la competencia de las grandes empresas transnacionales todos los sectores de servicios. El modelo del TLCAN ha sido utilizado por la mayoría de los nuevos acuerdos subregionales y bilatera-

---

<sup>8</sup> Aquí referimos al hecho de que el comercio de servicios no tiene medidas restrictivas a la entrada en frontera, no hay aranceles. El instrumento restrictivo en este tipo de operaciones es la “regulación”, que mediante leyes, licencias, permisos, convalidación de títulos o certificación de aptitudes y otras medidas de igual naturaleza, restringe la libre circulación de factores para la producción o consumo de servicios.

les en la materia, con las excepciones del MERCOSUR, y, parcialmente, de la Comunidad Andina de Naciones. A continuación resumiremos sintéticamente las principales características de estos acuerdos.

#### EL COMERCIO DE SERVICIOS EN EL GATS Y LOS ACUERDOS EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES EN LA OMC

##### *EL GATS: LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL COMERCIO DE SERVICIOS A NIVEL MULTILATERAL*

Los servicios y las telecomunicaciones entraron a la agenda comercial por primera vez a comienzos de los ochenta. Fue EE.UU. quien solicitó, como parte contratante del GATT, la inclusión de este sector dentro de las disciplinas del comercio multilateral. Sólo al inicio de la “Ronda Uruguay”, en 1986, logró que se incluyera formalmente dentro de las discusiones del GATT: así, como uno de los nuevos acuerdos comerciales incluidos en el Acta Final de la Ronda, se aprobó el régimen<sup>9</sup> GATS.

El GATS constituye el establecimiento de un régimen multilateral que regula el comercio y/o transacciones internacionales de servicios. A tal fin define a los servicios a través de cuatro modos característicos de prestación internacional de servicios: comercio transfronterizo, o modo 1, generalmente relacionado a algún bien en el que está incorporado (vg.: software, informe de consultoría); movimiento del consumidor de servicios, o modo 2 (vg.: turismo, servicios de salud en algunos casos); presencia comercial, o modo 3, esto es, inversión en relación a transacciones de servicios (vg.: telecomunicaciones, servicios financieros); y movimiento de personas físicas proveedoras de servicios, o modo 4, en relación con el productor de servicios (vg.: servicios profesionales prestados en un país distinto al de la residencia habitual del prestador).

La definición de carácter estipulativo y operativo puede simplificarse caracterizando al comercio de servicios en primer término por actividades transfronterizas de servicios, lo cual lo configuraría dentro de la idea clásica del comercio internacional –con las peculiaridades del sector– y en una segunda instancia por la presencia comercial, caracterizada como aquella prestación de servicios en la que un productor de un país, para poder ejercer la actividad respecti-

---

9 Por regímenes entendemos “principios, normas, directrices y procesos de toma de decisiones políticas en las que convergen las expectativas en un área dada de las relaciones internacionales” (Krasner, 1982: 186).



va, deberá establecerse en forma permanente en un país distinto de su origen. Cabe afirmar que es el acuerdo de servicios más ambicioso, al incluir de manera avanzada regulaciones comunes para el comercio y la inversión.

El acuerdo puede sintetizarse en base a dos elementos: las disposiciones normativas GATS, y las listas nacionales de compromisos de obligaciones específicas de liberalización.

#### *LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS GATS*

Estas contienen, por un lado, normas con obligaciones generales (Cláusula de Nación Más Favorecida-NMF; principio de Transparencia). La primera y más general obligación es la contenida en la cláusula de la “Nación Más Favorecida” (Art. II), entendida de modo tal que “toda medida que sea concedida a una parte será *automática e incondicionalmente* otorgada con un trato no menos favorable a toda otra parte”. La NMF es la obligación base de todo régimen de comercio internacional, al tratar de impedir la discriminación para terceros países. Tiene la ventaja, al estar multilateralizada en el seno de la institución, de extender automáticamente los beneficios otorgados por un país a todos los demás. Por esta razón es la más importante de las obligaciones y, como sostiene Prieto, “una de las más complejas de conciliar con las realidades” (Prieto, 1994: 302). La obligación, al ser la más inclusiva, tiene un carácter amplísimo; no obstante, puede ser eximida si existen listas expresas de manera conjunta con las listas nacionales de concesiones.

Por su parte, las excepciones están en relación a diversos supuestos. A los fines de ser sintéticos sistematizaremos las más relevantes.

- Integración Económica: configura un caso de especial atención para nuestro estudio<sup>10</sup>. Los procesos de integración deben reunir como requisito, para ser encuadrados como excepción, el hecho de tener una cobertura sectorial sustancial y establecer en lo esencial la ausencia y/o eliminación de toda medida que sea discriminatoria. Cabe mencionar que el segundo de los artículos refiere a casos de integración de mercados de trabajo,

---

10 Ello es así porque sobre esta excepción se constituyen los acuerdos preferenciales regionales o de otro tipo. Como ejemplo mencionamos ex ante el TLCAN, y ex post, en el MERCOSUR, el protocolo de Montevideo sobre comercio de servicios. El capítulo LACA de servicios deberá incluirse en esta categoría.

siendo en él una forma de regulación de un modo particular de suministro (presencia de personas físicas).

- Excepciones Generales o Waivers<sup>11</sup>: incluyen las clásicas medidas relativas a limitaciones en razón de moral y orden público, vida y salud de las personas, aquellas relativas al cumplimiento de leyes y reglamentos que no sean incompatibles con el acuerdo, siendo de un carácter tan general que todas las especificaciones quedan en ellas incluidas.

- Otras Excepciones: salvaguardas urgentes, restricciones para proteger la balanza de pagos, y/o excepciones relativas a la seguridad.

La segunda obligación de carácter general es la de transparencia, que posibilita a los demás países conocer “todas” las medidas que afecten a las obligaciones asumidas en el acuerdo, y obliga a la pronta publicidad de dichas medidas, salvo caso de emergencia. Asimismo, todas estas medidas deben ser notificadas al órgano institucional responsable de administrar el acuerdo. En principio tal amplitud y celeridad no son tan absolutas, al permitir como una excepción los casos de confidencialidad de la información.

Cabe hacer mención de otras obligaciones generales: participación creciente de los países en desarrollo (crea las obligaciones de facilitar el desarrollo de exportaciones por parte de los países desarrollados, y de conocer y mejorar su sector de servicios); reglamentación nacional (obliga a adecuar la regulaciones internas de los Estados partes a las disposiciones del acuerdo); exclusiones (caracterizadas por cierto tipo de relaciones de diverso carácter; así, hay previsiones respecto de monopolios y proveedores exclusivos de servicios, prácticas comerciales, contratación pública, y subvenciones); liberalización progresiva (establece el mecanismo para proceder a incrementar los compromisos de liberalización).

Normas con obligaciones específicas son las que se aplican a aquellos países que han presentado listas de concesiones en relación a los sectores listados en ellas. Configuran el núcleo del proceso de liberalización, y están contenidas en las obligaciones o compromisos asumidos por cada Estado. Son las siguientes:

---

11 Un *waiver* es una excepción dada en forma particular a cada Estado, que tiene como característica la de tener que ser aprobada en el órgano respectivo –en este caso el Consejo de Comercio de Servicios– y revisada periódicamente.

- Acceso a los mercados: caracterizado como la posibilidad de que los servicios prestados por extranjeros penetren en el territorio del Estado concedente libremente, o limitándolos con ciertas previsiones. A título ilustrativo, las previsiones pueden ser: número de proveedores, valor de activos y/o transacciones, y/o número total de operaciones o cuantía de producción, entre las más importantes. En todo lo no limitado, los Estados parte están obligados a otorgar un libre acceso tal como esté consignado en las listas de compromisos.
- Trato nacional: caracterizado por la obligación de dar a los proveedores extranjeros un trato no menos favorable que el dado a los nacionales, con la salvedad de poder limitar este trato de acuerdo a las listas de compromisos asumidos en los respectivos sectores liberalizados.
- Compromisos adicionales: reconoce que las partes contratantes podrán negociar este tipo de compromisos, sin aclarar qué son. Existen pocos compromisos adicionales: entre ellos, el más importante es el incluido en las listas del Cuarto Protocolo al GATS sobre telecomunicaciones básicas, conocido como "*Reference Paper*"<sup>12</sup>.

Los anexos forman parte del Acuerdo General a tenor de lo dispuesto en el Art. XXIX. Constituyen ampliaciones en determinado tipo de sectores o de disposiciones específicas a los efectos de continuar las negociaciones y regular de manera concreta algunas obligaciones. A los fines de nuestro análisis cabe destacar: Exenciones a las Obligaciones del Artículo II (NMF), Telecomunicaciones, Negociaciones sobre Telecomunicaciones Básicas.

#### *LISTAS NACIONALES DE COMPROMISOS DE OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE LIBERALIZACIÓN*

Son el núcleo central del proceso de liberalización internacional, y constituyen las obligaciones jurídico-internacionales concretas de apertura de mercados por las que están obligados los Estados. Corresponden a los compromisos de liberalizar, ya sea de manera horizontal (general) o sectorial, los servicios de cada país, siempre en

---

12 En realidad el "*Reference Paper*" de anexo al cuarto protocolo anexo al GATS sobre telecomunicaciones básicas es el único compromiso adicional de aplicación común para un importante grupo de países.

referencia a las limitaciones a las obligaciones de acceso a los mercados, trato nacional, y compromisos adicionales.

Estas listas se configuran conforme a un lenguaje común que responde de la siguiente manera. En cada renglón de la lista de concesiones se opta por colocar inicialmente alguna de las siguientes expresiones: ninguna (hay compromiso pleno de liberalización sin restricción alguna); limitado por... (en este caso puede optarse por diversas fórmulas que implican mantener el actual nivel de apertura, o ceder algún grado o margen de maniobra conforme el status quo imperante en el área); sin consolidar (aquí el Estado tiene la posibilidad de aplicar o mantener medidas restrictivas de cualquiera de las obligaciones).

Por último cabría referirse a las disposiciones institucionales, para lo cual debemos considerar los artículos XXII y XXIII relacionados a consultas y solución de diferencias: si bien son exiguas, estas disposiciones son relevantes. Asimismo, el Art. XXIV instituye al Consejo de Comercio de Servicios como el encargado de administrar al régimen creado por este Acuerdo. Todas estas disposiciones deben complementarse con las asumidas en las obligaciones de tipo concurrente con las de otros acuerdos incluidos en el Acta Final de la Ronda Uruguay, ya que al haber sido estipulado éste como un acuerdo único (*Single Undertaking*), algunas de las mismas deben ser evaluadas en el marco global de la OMC.

#### *LAS TELECOMUNICACIONES EN EL MARCO DEL RÉGIMEN GATS/OMC*

El GATS incluyó a las telecomunicaciones como un subsector, incorporando peculiaridades regulatorias. Recordemos que el principal instrumento de limitación al comercio de servicio es precisamente la regulación. Al finalizar la Ronda Uruguay, varios países, ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo sustancial sobre compromisos de liberalización de tipo regulatorio sobre el subsector de las telecomunicaciones básicas<sup>13</sup>, considerado “sensible”, decidieron que dichas negociaciones quedarían inconclusas. Asimismo, acordaron

---

13 Son telecomunicaciones básicas, por ejemplo, los servicios que consisten en la simple transmisión de señales vocales o de datos del emisor al receptor. Están incluidos en los sub-subsectores (a) a (g), comprendiendo a los servicios de teléfono, de transmisión de datos con conmutación de paquetes o con conmutación de circuitos, *télex*, telégrafo, *facsimil*, y de circuitos privados arrendados, además de algunos servicios móviles incluidos en otros que proporcionan la transmisión en tiempo real de información facilitada por el cliente.

dar por finalizadas las negociaciones para los servicios de valor agregado<sup>14</sup> (OMC, 1998: 3).

Las negociaciones “*unfinished*” sobre telecomunicaciones básicas continuaron al amparo del anexo y de la decisión ministerial aprobada en el Acta Final de la Ronda Uruguay. En ellos se acordó postergar la aplicabilidad del acuerdo GATS para los subsectores de telecomunicaciones básicas hasta la finalización de esta ronda *plus* de negociaciones, que, con fechas que se fueron prorrogando sucesivamente, concluyó el 15 de febrero de 1997 y entró en vigor casi un año más tarde.

Como resultado de estas negociaciones se incorporó al GATS el Cuarto Protocolo anexo al GATS o Acuerdo de Telecomunicaciones Básicas (ATB). La importancia de este acuerdo radica en incluir la primera obligación específica y exigible *vis a vis* en materia regulatoria, al adoptar el “Documento de Referencia” para las telecomunicaciones básicas como compromiso adicional a incluir en las Listas. Sin embargo, a la finalización de la Ronda Uruguay ya se había concretado otro instrumento con elementos de política regulatoria: el Anexo de Telecomunicaciones se constituye, como señala Tuthill, en el reconocimiento de un estándar regulatorio mínimo de “derechos de los usuarios” (Tuthill, 1996 y 1997: 793).

El Anexo tiene como principal objetivo y alcance asegurar estándares mínimos sobre “transparencia” y “acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y utilización de los mismos”. En consecuencia, regula fundamentalmente la posibilidad de acceso a diversas redes desde cualquier punto o enlace de la red de telecomunicaciones de manera que entre los operadores no puedan discriminar al usuario, lo que paradójicamente es aplicable principalmente a servicios públicos de telecomunicaciones básicas, temporalmente limitados en su entrada en vigor hasta la finalización de las negociaciones ampliadas. El Anexo comienza con el reconocimiento de que las telecomunicaciones tienen características específicas, en particular la “doble función como sector independiente de

---

14 Son servicios de valor agregado aquellos respecto de los cuales los proveedores añaden alguna cualidad o servicio a la información proporcionada por el cliente. Están listados en los subsectores (h) a (n) y los incluidos en “otros”, no suministrados en tiempo real o que transforman la forma y el contenido de la información del cliente según sus modalidades específicas. Son los servicios de: correo electrónico, correo vocal, extracción de información en línea y de bases de datos, de intercambio electrónico de datos (ied), de *facsimil* ampliados/de valor añadido, conversión de códigos y protocolos, procesamiento de datos y/o información en línea.

actividad económica y medio fundamental de transporte de otras actividades económicas”. Por su alcance, excluye las medidas que afectan a la distribución por cable o radiodifusión de programas de radio o de televisión, al estar estos incluidos en el subsector de servicios audiovisuales. A su vez refuerza la obligación de transparencia (Art. 3/GATS), especificando que en telecomunicaciones se asegurará “la información pertinente sobre las condiciones que afecten al acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y a la utilización de los mismos”. En su parte más importante, referida al acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y la utilización de los mismos, establece que cada miembro debe asegurar que se conceda a todo proveedor de servicios que trate de beneficiarse de los compromisos consignados en las listas, sobre una base razonable y no discriminatoria, el acceso y la utilización de tales redes y servicios de transporte de telecomunicaciones. Los miembros contraen esas obligaciones independientemente de que hayan o no liberalizado el sector de telecomunicaciones básicas o consignado compromisos respecto de ese sector en sus listas. Por ello es que el Anexo trata del acceso a esos servicios por parte de los usuarios y no de la posibilidad de acceder a los mercados para vender esos servicios, lo que se establece en las listas de compromisos. Para concluir incluye dos apartados sobre cooperación técnica y relaciones con otras organizaciones internacionales, reconociendo la posibilidad de acordar políticas y medidas conjuntas con diversas organizaciones técnicas y económicas, entre ellas la UIT, el PNUD y el BIRF.

Una breve conclusión sobre el Anexo al GATS nos muestra que este establece un delicado equilibrio entre la necesidad de los usuarios de disponer de condiciones de acceso equitativas y la necesidad de los órganos de reglamentación, por un lado; y, por otro, la necesidad de los operadores públicos de telecomunicaciones de mantener un sistema que funcione y que responda a los objetivos de prestar el servicio con eficacia y eficiencia.

En telecomunicaciones básicas quedaban pendientes las negociaciones, que fueron muy arduas. Las mismas se desarrollarían básicamente sobre tres ejes: serían voluntarias, tendrían un alcance general más allá del resultado concreto de liberalización, y estarían limitadas temporalmente, situación que en la práctica se fue morigerando a los fines de lograr un acuerdo más amplio y comprensivo. Como resultado de las mismas, luego de tres años de negociación, 69 gobiernos, que representan más del 95% del mercado mundial de telecomu-

nicaciones, decidieron anexas compromisos de liberalización para las telecomunicaciones básicas al GATS (OMC, 1998: 3). Sin embargo, el mayor resultado fue la incorporación como compromiso adicional del “Documento de Referencia”, manifiesto de política regulatoria para los mercados de telecomunicaciones.

El *Reference Paper* es un documento al que inicialmente caracterizamos como un conjunto de derechos para las empresas, en cuanto establece una serie de lineamientos de política regulatoria en pos de mercados nacionales abiertos y fuertemente competitivos, estableciendo pautas para que en los mercados se aminoren o eliminen las medidas predatorias del mercado que los operadores monopólicos o dominantes pudieran instrumentar como prácticas anticompetitivas.

*Política de competencia:* sostiene el principio en base a la prevención de prácticas anticompetitivas. Así se mantendrán medidas con el fin de impedir que se empleen o sigan empleando prácticas anticompetitivas por parte de proveedores que, individual o conjuntamente, sean un proveedor dominante. Si bien nada dice al respecto, de no existir tales medidas, deberán establecerse. Es importante destacar que al establecer salvaguardas en la materia sólo ejemplifica, y de manera laxa, algunas de las modalidades de prácticas anticompetitivas. Entre ellas destaca: los subsidios cruzados, la utilización de información obtenida de competidores con fines contrarios a la competencia, y no brindar oportunamente la información técnica sobre las facilidades esenciales y/o información comercialmente pertinente a la competencia.

*Régimen de licencias:* es uno de los núcleos centrales del proceso de apertura. Al respecto se asume que las licencias debieran no ser obligatorias a los fines de facilitar una mayor competitividad del sector. Por ello es que los miembros, si tuvieran normas sobre licencias obligatorias, deberán adaptar su reglamentación y las prácticas de concesión de licencias a las normas comerciales GATS/OMC. Principalmente dispone en el apartado 4 la necesidad de publicidad de los criterios de concesión de licencias. Para ello establece que cuando se exija una licencia se informará al público sobre los criterios de concesión de licencias y los plazos normalmente requeridos para tomar una decisión relativa en el caso de que se presente una solicitud de licencia, y las condiciones de las licencias de cada operador. Por su parte, y a solicitud del interesado, serán comunicadas las razones de la denegación de dicha licencia. Más adelante, en el punto 6, refuerza la idea al referirse a la asignación y utilización de recursos escasos,

como las frecuencias, los números y los derechos de paso, planteando llevar adelante la práctica de otorgamiento de licencia para los mismos de manera objetiva, oportuna, transparente y no discriminatoria. Asimismo, pondrá a disposición del público el estado actual de las bandas de frecuencia asignadas, pero no es preciso identificar detalladamente las frecuencias asignadas a usos oficiales específicos.

*Interconexión:* el ATB es el primer acuerdo comercial multilateral en cual se incluyeron normas vinculantes de interconexión. Sus principios centrales son la no discriminación, transparencia y disponibilidad de interconexión en condiciones razonables, lo que incluye una mínima regulación sobre tarifas basadas en costos y acceso desagregado a las redes de “proveedores dominantes”. La interconexión con “proveedores dominantes” debe asegurarse en cualquier punto técnicamente viable de la red, de forma oportuna, en condiciones no discriminatorias y transparentes (incluyendo tarifas y calidad), de forma suficientemente desagregada para evitar que las tarifas tengan componentes innecesarios, y no sólo en los puntos de terminación, si el solicitante paga los gastos correspondientes. Además establece normas específicas de transparencia, la primera relativa a la obligación de publicación de los procedimientos para interconectarse, y en segundo término igual obligación para los acuerdos o modelos de oferta de interconexión con proveedores importantes. Por último establece la obligación de implementar un procedimiento de solución de controversias, que debe permitir a un proveedor en cualquier momento solicitar la aclaración de algún punto no resuelto en la reglamentación, y debe resolverse en un plazo razonable.

*Servicio universal:* refiere centralmente a cuestiones de universalidad<sup>15</sup> y subsidiariamente de subvenciones. Como principio rector establece la libertad para definir el tipo de obligación de servicio universal que desee mantener cada miembro. Por otra parte no considerará que las obligaciones de esa naturaleza sean anticompetitivas *per se*, a condición de que sean administradas de manera transparente y no discriminatoria y con neutralidad en la competencia y no sean más

---

15 Por universalidad entendemos el género de una serie de medidas de política pública de servicios, que pueden ir desde la obligación de “servicio universal *per se*” que implica la posibilidad de exigir la disponibilidad “universal” de conexiones desde cada uno de los hogares a las redes públicas de telecomunicaciones, hasta la otra obligación típica que es el “acceso universal”, entendiendo por tal la disponibilidad de toda persona de acceder por medios razonables a un teléfono público. Para ampliar puede verse Intven y Tétrault (2000: Mód. 6).



gravosas de lo necesario para el tipo de servicio universal definido. Esto implica que la existencia de subsidios directos en principio no estaría limitada por estas disposiciones.

Finalmente refiere a la *independencia del regulador*: aquí se le asigna una importancia vital a la eliminación de la “captura institucional de Estado” por parte de uno o alguno de los operadores de servicios, como así también se establece que sus decisiones deben ser imparciales respecto de “todos” los participantes en el mercado. Es importante destacar que nada dice acerca de la independencia del regulador del poder político, si bien en la alusión a la imparcialidad de las decisiones se encontraría incluida una referencia: al decir de “todos”, nada en concreto puede decir, ya que al definir los usuarios sólo refiere a proveedores y consumidores.

Para finalizar, podemos afirmar que el Documento de Referencia no impone a los gobiernos una política regulatoria que deje liberadas a las fuerzas del mercado, particularmente a las grandes transnacionales, mediante la estructura de los sistemas e interoperabilidad entre ellas. El ATB reafirma que es el Estado con sus políticas, no las empresas, quien en el marco de la regulación genera las condiciones mínimas e indispensables para un mercado competitivo, eficiente y eficaz. En este sentido, si bien comprendemos que Tuthill (1997) refiera a este instrumento como el contenedor de “derechos de los proveedores”, pensamos que el mismo en realidad contiene una serie de “derechos y deberes del Estado” principalmente en relación a la sociedad, ya que obliga a los Estados a disponer una serie de estructuras regulatorias mínimas para un mercado de telecomunicaciones en beneficio de todos. Sólo después de estos es que podemos ver una serie de derechos en relación a nuevos operadores que deseen entrar, y que podrán encontrar claves para la seguridad de entrar en tal mercado sin presiones o con posibilidad de verse limitados por políticas empresariales tendientes a mantener sus posiciones, dominantes o no, en el mercado.

#### EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE: PRINCIPALES RASGOS DEL COMERCIO DE SERVICIOS Y DE LAS TELECOMUNICACIONES

El TLCAN es uno de los nuevos acuerdos de comienzos de los noventa. Se lo suele considerar una ampliación del TLC entre Canadá y EE.UU. (CUSFTA). En materia de servicios se aparta notablemente del mismo y revoluciona la forma de apertura que se venía negocian-

do hasta el momento. La diferencia reside en el cambio radical de enfoque de liberalización utilizado, ya que se aparta del modelo de listas positivas utilizado en el CUSFTA.

El TLCAN, al utilizar el enfoque de listas negativas o *Top-down*, abre de manera integral el mercado, ampliando y profundizando el tratamiento de las disciplinas. Así, el tratamiento otorgado a los servicios, junto con otros “nuevos temas” del comercio, implicó una fuerte apuesta al integrar de manera acelerada a una economía en vías de desarrollo, como la de México, a dos de los países con mayor desarrollo económico del mundo. El acuerdo sirvió y sirve actualmente de base para la mayoría de los nuevos acuerdos de comercio, sea subregional o bilateral, en todos los casos principalmente promovidos por EE.UU.

A los fines de este trabajo apuntaremos sólo algunos elementos del modo de regular el comercio de servicios sobre la base de una serie de puntos clave:

- se basa en los principios de Trato Nacional y NMF, como obligaciones amplias, dando a ambos principios sus características típicas. Cabe aclarar que ambos tratos son incompatibles entre sí, ya que nivelan hacia arriba otorgando el mejor de los tratos brindado;
- implementa un amplio conjunto de medidas sobre inversión que incluye a bienes y a servicios. De esta forma se aparta de la definición según modos de prestación cuatripartita, y regula el comercio *per se* de manera independiente de la inversión;
- presenta reglas más liberales sobre comercio “transfronterizo” en servicios, ya que al tener un capítulo específico con obligaciones generales sobre estas modalidades puede ampliar y profundizar sus disciplinas;
- elimina la exigencia de “presencia local” o residencia para la prestación de servicios;
- incorpora reglas –capítulo– para sectores específicos, entre ellos “telecomunicaciones”;
- añade disciplinas sobre servicios en el capítulo de compras del sector público;
- reconoce el nexo entre barreras no arancelarias en bienes y la liberalización en servicios;

- imposibilita la aplicación de medidas de no-conformidad o “cláusula del abuelo” (*grandfathering*), al aplicar de manera rígida el enfoque *top-down*.

La liberalización, al estar basada en listas negativas, se realiza *ipso facto* plenamente. Sin embargo, es posible limitar esa apertura íntegra del sector. Para ello las listas de excepciones deben contener la identificación de sector, subsector, clasificación industrial, tipo de reserva, nivel de gobierno, medidas (identificación del fundamento normativo), descripción (detalle de la medida) y calendario de reducción.

Es importante tener en cuenta que, puntualmente en materia de telecomunicaciones, el capítulo del TLCAN amplía las normas del CUSFTA y mejora los términos del anexo de telecomunicaciones del GATS.

El capítulo de telecomunicaciones es de aplicación exclusiva para aquellas de valor agregado. Sostiene un carácter dual al regular: en primer lugar dispone la utilización del acceso a redes y servicios públicos de telecomunicación bajo términos o condiciones razonables y no discriminatorios, y en segunda instancia establece que las condiciones para la prestación de servicios mejorados o de valor agregado sean lo más transparentes y lo menos discriminatorias posible.

Este capítulo incorpora un artículo relativo a “monopolios” que, si bien no de manera expresa, refiere tangencialmente a monopolios públicos. En él establece que cuando un Estado mantenga un monopolio, ya se directa o indirectamente, en la prestación de servicios de valor agregado u otras áreas relacionadas con las telecomunicaciones, la parte se asegurará de que el monopolio no utilice su tal posición para incurrir en prácticas contrarias a la competencia. Tales prácticas pueden incluir subsidios cruzados y discriminación en el acceso a las redes y al uso de servicios públicos de telecomunicaciones.

## EL ALCA, LOS SERVICIOS Y LAS TELECOMUNICACIONES

Para ubicar las negociaciones de servicios dentro del megaproyecto del ALCA nos referiremos a qué tipo de proyecto de integración es este. El ALCA sólo es la promesa de apertura de mercados en todo el continente, sin tener en cuenta las diferencias entre las economías de países tan distintos como EE.UU., Argentina, Guatemala o Belice.

Como ya sostuviéramos (de Marsilio, 2003: 7), el ALCA tiene principalmente dos posiciones enfrentadas sobre qué modelo de liberalización seguir. Una es la férreamente sostenida por EE.UU., que

pretende imponer la idea de un área “hemisférica” y con ello extender y/o profundizar las disciplinas del TLCAN al resto de los países del continente, sin respetar los diversos proyectos en curso. Con ello pretenden un acuerdo TLCAN/*plus* con una arquitectura jurídica que se le asemeje lo más posible, con obligaciones cruzadas entre distintos capítulos de difícil evaluación.

La otra postura, defendida principalmente por el MERCOSUR, sostiene el carácter “interregional” del acuerdo, y con ello la posibilidad de negociar en condiciones al menos de relativa paridad los temas, enfoques, alcances y demás cuestiones de un proceso de liberalización comercial que interprete las realidades de vincular a las economías de todo el continente. Esta posición sostiene que el acuerdo debe reunir características OMC/*plus*.

Tal situación lleva a que se plantee una indefinición acerca del carácter que tendrá finalmente el acuerdo, en gran parte porque del proceso de las negociaciones en curso se desprenderá en definitiva cuál será dicho carácter. Al haber asumido el criterio del “*single undertaking*”, o acuerdo íntegro, la sola inclusión de enfoques alternativos incluidos en los borradores hace que nada sea definitivo: todo está por negociarse, y la objeción sobre una parte o capítulo imposibilita la conclusión de todo el acuerdo.

La negociación de servicios en el ALCA ha pasado por varias etapas. La primera avanzó en el escrutinio de las principales características del sector; en la segunda se concretó un texto integral para la discusión; en la tercera se ven con claridad las diferentes posturas en pugna, con criterios claramente contrapuestos en un borrador de capítulo que incluye varias disposiciones sin mayor discusión<sup>16</sup>.

En lo que sigue de esta sección primero repasaremos los cambios del borrador de comercio de servicios en cada una de las etapas de negociación, para luego analizar el tercer borrador de capítulo de servicios. Por último concluiremos con el examen de la propuesta de “Texto” de Telecomunicaciones.

---

16 Tal como se acordara y fuera reflejado en el documento FTAA.TNC/23 párrafo 2, el cual define la continuidad de los trabajos de la comisión negociadora a partir de propuestas específicas de uno o varios países, que aun sin discusión previa pueden publicarse y someterse a discusión.

## LAS NEGOCIACIONES DE SERVICIOS DEL ALCA

La primera etapa de la negociación promovió el (re)conocimiento de los servicios como sector económico, y particularmente de los contenidos y alcances de los acuerdos de liberalización existentes en la materia a nivel multilateral, regional y subregional. De tal tarea surgió el documento “Disposiciones sobre el Comercio de Servicios en los Acuerdos de Comercio e Integración del Hemisferio Occidental” (ALCA-GNSV, 1999). En tal estudio se procedió a examinar las cláusulas contenidas tanto a nivel horizontal como sectorial en los acuerdos sobre servicios vigentes en el continente. Esta etapa concluyó con la publicación del primer borrador, que incluía una serie de características básicas de los acuerdos de servicios existentes, si bien con las diferencias de enfoques de liberalización enfrentados.

La segunda etapa se inicia a partir del análisis del primer borrador. Es de destacar que en este período en general se mantuvo muy bajo el nivel de discusión. Ello se vio reflejado en que casi se mantuvo inalterado en estructura y contenido el articulado del segundo borrador comparado con el primero. Además coincidió con el primer período de estancamiento en las negociaciones.

El segundo borrador se estructuró en torno a ocho artículos relativos respectiva y consecutivamente a: alcance (ámbito de aplicación), cobertura sectorial, trato de nación más favorecida, transparencia, denegación de beneficios, trato nacional, acceso a mercados, definiciones.

Además contenía como novedad una sección sobre “otros temas relacionados con los anteriores” que incluía temas aún pendientes de análisis y discusión. Entre otros: regulación doméstica, reglamentación nacional, excepciones generales, presencia local (no obligatoria), nivel de trato, lista de compromisos específicos, liberalización futura, consejo del comercio de servicios, restricciones para proteger la balanza de pagos, salvaguardas especiales, y trato especial y diferenciado. Por último incluía un Anexo con una comunicación del MERCOSUR con un Informe relativo a Disciplinas sobre Subsidios.

El tercer período comenzó formalmente con la discusión posterior a la publicación del segundo borrador, pero se plantea efectivamente con la adopción del “acuerdo sobre métodos y modalidades de negociación”. En este documento se plasmará con claridad la dualidad de posiciones. Sostenemos tal criterio en base a que en dicho acuerdo se evidencia claramente la divergencia de posturas sobre el carácter y alcance del capítulo de servicios, con la inclusión alternati-

va de la modalidad “presencia comercial” tanto en el grupo de negociaciones de servicios (GNSV) como en el grupo de negociaciones de inversión (GNIV), pudiendo ser discutido en ambos a la vez.

Con esto queda consolidada la intención norteamericana de llevar las discusiones al terreno hemisférico en pos de una versión de tipo TLCAN/*plus*. Asimismo, en dicho documento hay importantes disposiciones sobre qué, cómo y cuánto liberalizar en servicios, de especial interés particularmente para casos como el de las telecomunicaciones, entre otros. En cuanto al GNSV, se dispone una base de liberalización para todos los modos y sectores “coincidente con los niveles de obligaciones internacionales existentes o las oportunidades nacionales o de ambos, e incluso mejoradas”.

Por su amplitud y vaguedad, no queda claro cuál es el nivel de obligaciones internacionales existente al que se refiere: ¿el del GATS/OMC? ¿La más amplia liberalización asumida por cada país en alguno de los acuerdos vigentes para él? Tal situación crea grandes dudas sobre la interpretación del mismo. Por su parte, la referencia a las oportunidades nacionales, al vincular la liberalización con los procesos de reformas de los noventa, no hace más que reforzar la idea de intentar favorecer a las grandes empresas transnacionales norteamericanas.

Asimismo, en las disposiciones del GNIV se dispone que para tal sector se realizará una liberalización amplia en virtud de las leyes y reglamentos existentes –esto implica la consolidación del status quo– sobre la base de “listas negativas”. Esto supone tomar medidas que claramente profundizan las disciplinas del TLCAN, aproximándose al acuerdo MAI/OCDE, posición públicamente defendida por EE.UU.

La tercera etapa se desarrolló con la discusión que condujo al tercer borrador, el cual ya desde la estructura del articulado marca un notable cambio respecto de las versiones anteriores, en pos del objetivo norteamericano de hacer de este acuerdo una extensión del TLCAN a todo el continente.

Como es común en estas negociaciones, todas las disposiciones de los borradores se encuentran entre corchetes. Existe gran indefinición de cuestiones, y una gran ambigüedad sobre qué puede quedar dentro y qué fuera del capítulo final en el Acuerdo ALCA. Las diferencias con relación al enfoque quedan claras en casi todos los artículos del borrador. Puntualmente, la inclusión o no de la “presencia comercial” irrumpe desde los primeros artículos del texto.

*EL TERCER BORRADOR DE SERVICIOS*

La estructura del tercer borrador contiene tres secciones –aspectos generales, provisiones sustantivas y procedimientos e instituciones– con 24 artículos, y cuatro “Texto(s)” o borradores de capítulos autónomos sobre subsectores o modos particulares<sup>17</sup> que han sido incluidos unilateralmente, sin discusión, y que son los componentes a negociar a futuro.

El artículo 1, de definiciones, se ajusta en general al común denominador de los términos utilizados en todos los acuerdos existentes, aunque marcando la dualidad.

El artículo 2, sobre alcance y cobertura sectorial, refuerza de manera indudable esta dualidad de enfoques, al no poder sostener una caracterización del alcance del comercio de servicios que incluya o no la presencia comercial como modo de prestación. El artículo 2, apartado 2, dispone los sectores excluidos, incorporando un conjunto de actividades relacionadas con servicios de transporte aéreo, y las compras gubernamentales hechas por una parte o por una empresa del Estado<sup>18</sup>, en ambos casos coincidentes con las disciplinas GATS. Luego excluye al comercio transfronterizo de servicios financieros; entendemos que ello sería así si triunfa la postura estadounidense de implementar un “Texto” de servicios financieros como capítulo especial, a modo del TLCAN. También incorpora una extraña disposición que excluye de aplicabilidad a los subsidios o donaciones o medidas de promoción y fomento otorgados por una parte o una empresa del Estado, como en el TLCAN.

Por último se deja la puerta abierta para nuevas exclusiones, lo que nos da la pauta de que en el futuro se podrían excluir otros sectores. Es de importancia para nuestro estudio el hecho de que si el “Texto” de telecomunicaciones se convierte en capítulo aparte podría ser excluido de la aplicación del de servicios, como sucede en el TLCAN, con lo cual tendríamos un amplio grado de exclusiones.

Más allá de este análisis, una lectura global de los capítulos de servicios, inversión, y compras del sector público, principalmente del borrador, nos muestra que como en un laberinto kafkiano casi todos

---

17 Los anexos son los referentes a entrada temporal de personas de negocios, servicios profesionales, servicios de telecomunicación, y servicios financieros.

18 En el capítulo sobre compras del sector público, la regulación de la adquisición por parte del Estado de servicios es duramente regulada en pro de una competencia internacional, que se asemeja mucho a la exigencia de compra al sector privado transnacional.

los servicios quedan implícitamente incluidos en el ALCA, tal como sucede en el TLCAN. Más aún, considerando el enfoque de “listas negativas”, ya consolidado en la negociación sobre inversión, encontramos que los países que no conozcan lo suficiente su sector de servicios, y en consecuencia no puedan listar las excepciones a la liberalización amplia, estarán en principio sometidos a la más cruel apertura sin saber qué peligros saldrán de esta “Caja de Pandora”.

En cuanto a las obligaciones o “provisiones sustantivas”, que configuran el núcleo liberalizador del capítulo, encontramos un cambio estructural que lo acerca cada vez más al TLCAN. En relación a las principales obligaciones se articulan consecutivamente las de trato de nación más favorecida, trato nacional, acceso a mercados, y transparencia. En consecuencia son todas tomadas como obligaciones generales.

El artículo 3, sobre el trato NMF, tiene como clave la discusión en torno al carácter que asumirá la misma: si será una cláusula automática e incondicional, a la GATS, o condicionada y bilateral, basada en la reciprocidad, tal como lo ha propuesto EE.UU. en idénticos términos al TLCAN. Además contiene una serie de exenciones al trato NMF entre los países del ALCA, en primer término la dispensa para el comercio transfronterizo adyacente terrestre o insular, y en segundo término a las dispensas a las economías más pequeñas y/o en desarrollo, listadas como excepción al trato NMF en el anexo respectivo al GATS/OMC, como en el anexo similar a incluir en el ALCA.

La última excepción al trato NMF es la que refiere a acuerdos preferenciales existentes o futuros. Queda aún en discusión la naturaleza de tal acuerdo, esto es, si deben ser acuerdos amparados por el Artículo V del GATS (integración económica), y si deben o no ser más amplios que el propio ALCA. Esta excepción marca el carácter competitivo de las actuales negociaciones comerciales, y la inclusión de la salvedad está dada por la vertiginosa negociación y/o conclusión de los acuerdos (íbero) europeo-latinoamericanos<sup>19</sup>, como los ya suscritos por la Unión Europea con México y Chile, o como los que se están negociando entre la CAN y el MERCOSUR y la Europa Unida. Es por ello que EE.UU. no quiere reconocer un carácter interregional a las negociaciones del ALCA.

---

19 Calificamos de esta manera, ya que es a partir de las cumbres íbero(europeo)-latino-americanas que se han articulado las negociaciones con el resto de la Unión Europea.



En lo respectivo a trato nacional (Art. 4), desde el primer párrafo se muestran a las claras los dos enfoques en juego, esto es, si se asume como una obligación específica o general según el caso. El párrafo 4.2 incorpora una regulación inexistente en los acuerdos vigentes, y por demás extraña, prescribiendo que el trato nacional no obliga a las partes a compensar desventajas competitivas intrínsecas<sup>20</sup> que resulten del carácter extranjero de los servicios o prestadores de servicios similares, lo que implica eliminar por esta vía la posibilidad de aplicar un “trato diferencial” a aquellos servicios o prestadores de servicios de miembros que no estén competitivamente en condiciones de ingresar en otros mercados. Esta disposición, si bien no ha sido públicamente sostenida por la autoridad norteamericana, indudablemente le es propia, ya que son los servicios de los países más pequeños los que están competitivamente en condiciones desfavorables frente a las grandes transnacionales norteamericanas, únicos titanes con posibilidad de producir tales desventajas competitivas.

El resto de los párrafos están conformes a la práctica generalmente aceptada del trato nacional, si bien con la salvedad de los dos enfoques en pugna. El último párrafo establece la posibilidad de excepciones a la obligación del trato nacional, lo que en términos de un enfoque de listas negativas sería una excelente válvula de escape para las economías latinoamericanas.

En cuanto al acceso a mercados (Art. 5), se incluyen tres versiones del artículo. La primera, de estilo clásico, identifica las posturas divergentes en las negociaciones, con una referencia a la reglamentación nacional. En lo demás se equipara a las características comúnmente aceptadas en los acuerdos vigentes, la imposibilidad de establecer medidas contrarias a dicho acceso al mercado, con las salvedades que se autoriza a incorporar en las “listas positivas” respectivas, sobre alguna de las cuales hay también divergencia. En una segunda redacción, bajo el título de presencia local no obligatoria, se excluye la posibilidad de obligar a un prestador de tener que asentarse territorialmente en una parte para prestar servicios. Esta versión sería funcional al esquema norteamericano del acuerdo. En la tercera y última versión, bajo el rótulo de restricciones cuantitativas no discriminatorias,

---

20 Las ventajas o desventajas competitivas en materia de servicios son que teórica y empíricamente aún no están suficientemente estudiadas en los análisis económicos del sector.

se agrega una disposición que permite, mediante la inclusión en una lista anexa, la inclusión de este tipo de medidas. La misma tiene su origen en reglas similares que encontramos en el acuerdo del Grupo de los Tres (G-3)<sup>21</sup> y en el acuerdo entre Centroamérica y República Dominicana. Como vemos, aun entre los países latinoamericanos no se encuentran posiciones comunes, lo cual da una mayor fortaleza a EE.UU. en las negociaciones.

En lo que refiere a la obligación de transparencia (Art. 6), aquí se da por sentada la común adhesión al carácter imperioso de publicar las medidas que afecten al comercio de servicios. Ello es así a los fines de evitar nuevas medidas que distorsionen los compromisos internacionalmente asumidos. Si bien el artículo incluye mucha casuística, con varios párrafos aún en discusión, en términos generales podemos afirmar que no presentará mayores dificultades en la negociación.

Tampoco generará mayores problemas el artículo referido a denegación de beneficios. Salvo la posibilidad de que, en base a algún acuerdo existente entre algún país de Latinoamérica con la excluida o autoexcluida Cuba, alguna de las partes negociantes pudiera dificultar la adopción de un texto razonable conforme a los actuales puntos divergentes.

El tema de la reglamentación nacional es de máxima relevancia en materia de servicios, pues la regulación es el método de limitación del comercio. Por tal razón, aquí nos encontramos con tres redacciones íntegramente diferentes. Las dos primeras tienen un carácter reglamentarista, y en algunos supuestos con una casuística tal que hacen difícil ver cuál será la fórmula transaccional de compromiso para el logro del acuerdo. Ambas regulan dos institutos distintos: el de la reglamentación nacional *stricto sensu*, y la reglamentación de licencias y normas técnicas.

La primera versión regula inicialmente el derecho a reglamentar, y reconoce el derecho de reglamentación nacional “siempre y cuando no anulen o menoscaben los compromisos asumidos” internacionalmente<sup>22</sup> en materia de trato nacional o acceso al mercado (8.1).

---

21 Vinculamos al G-3 la disposición, ya que una de similares características se encuentra en su regulación sobre servicios. El G-3 vincula a México, Colombia y Venezuela.

22 Esto es tomar posición a favor de un monismo internacionalista, es la postura de derecho internacional que asume la existencia de un orden jurídico único, en el cual el derecho internacional prevalece sobre el derecho nacional. Para ampliar véase Díez (1997: 147).

Esto implica un claro menoscabo de la autonomía política, y una intromisión sobre el derecho constitucional de cada uno de los países del continente. Luego obliga a una administración “razonable, objetiva e imparcial” (8.2) de este tipo de medida. Más adelante (8.3) introduce una disposición que remite a todas las medidas relativas a licencias, títulos de aptitud y normas técnicas, en cuanto no estén bajo el alcance de las disposiciones de acceso a mercados y trato nacional, las que se ubican a continuación bajo la formas de “prescripciones y procedimientos en materia de”, regulándose indiscriminadamente cuestiones próximas a lo que sería con mayor especificidad el capítulo de obstáculos técnicos en relación al comercio de servicios. Los párrafos siguientes reglamentan tales cuestiones, imponiendo obligaciones genéricamente conformes a las establecidas tanto en el GATS/OMC como en el TLCAN. Los puntos más destacables refieren a la exigencia de plazos prudenciales para todas las autorizaciones requeridas, a procedimientos jurisdiccionales de revisión de las decisiones acerca de las autorizaciones, claros, transparentes, objetivos e imparciales, y también rápidos.

Las últimas disposiciones refieren a la facultad reglamentaria al nivel subfederal, la cual no debe menoscabar los compromisos asumidos por el orden nacional, y a pruebas de necesidades económicas, eliminando la exigencia de tal requisito en lo referente a la reglamentación nacional, como al acceso al mercado.

La segunda propuesta también comienza con el reconocimiento del derecho a reglamentar vinculándolo a los objetivos de política nacional, sin incluir caracterización alguna sobre la naturaleza del orden jurídico nacional. Más adelante, bajo el título Procedimientos, regula cuestiones relativas a una serie de obligaciones conexas a la propuesta tales como: liberalización de medidas no discriminatorias, reservas o medidas disconformes, restricciones cuantitativas y/o consultas sobre reservas, restricciones cuantitativas o compromisos tendientes a lograr una mayor liberalización. Por su parte, regula de manera similar a la anteriormente expuesta el tema de las licencias, si bien con la salvedad del caso en relación a aceptar objetivos de política nacional que pueden ser divergentes en distintos momentos.

La tercera y última versión, más modesta, reconoce el derecho pero supeditado a que no se discrimine en contra de los servicios y de los prestadores de servicios de la otra parte, en comparación con los propios.

En cuanto al resto del articulado, en términos muy generales, si bien hay diferencias, son menores y están en directa relación a las diferencias existentes en materia de enfoques de liberalización, con lo que resuelto el enfoque a aplicar, la negociación fina de estos será una cuestión menor.

Así, el artículo 9 sobre excepciones generales, el 10 sobre excepciones relativas a la seguridad, y el 11 relativo a reconocimiento, reflejan una redacción prudentemente neutra a los fines de la discusión, si bien en la lógica predominantemente dual de las negociaciones. El artículo 12, lista de compromisos específicos, refleja la necesidad y la posibilidad de que el acuerdo aún logre ser plenamente del tipo GATS/OMC *plus*.

El artículo 13, relativo a reservas o medidas disconformes, es controvertido desde su nominación. Incluye disposiciones propuestas por algunos países de la CAN y del G-3, entre otros. Intenta incluir una serie de exclusiones de los principios de apertura por los que se rijan el acuerdo en relación a medidas domésticas de otra parte, y listas especialmente.

El Art. 14, liberalización futura, dispone la necesidad de rondas de apertura de mercado, coincidentes con un acuerdo del tipo GATS/OMC *plus*. El Art. 15 sobre transferencias y pagos, y el 16 relativo a restricciones para proteger la balanza de pagos, disponen medidas relativas a flujos y/o remesas monetarias. En el primer caso, tales deberán ser fluidos y libres, deponiendo de excepciones taxativas. El segundo es una típica norma de defensa de la economía nacional ante problemas financieros coyunturales.

El Art. 17 trata sobre salvaguardas especiales, disponiendo que ante problemas coyunturales de un sector pueda darse temporalmente protección en términos no discriminatorios a los proveedores locales de dicho sector. El Art. 18 regula sobre subsidios, en principio difiriendo para más adelante su regulación. El Art. 19 sobre prácticas comerciales, y el Art. 20 sobre competencia, establecen disciplinas que están destinadas a ser profundizadas en próximas etapas del proceso de apertura, en negociaciones futuras una vez adoptado un acuerdo ALCA. En el caso de las restricciones y las salvaguardas, son de rigor a los efectos de evitar rápidas resoluciones por problemas macroeconómicos coyunturales.

Un párrafo, aunque breve, requiere el artículo 21 sobre el tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías, que reemplaza al tan temido por los librecambistas a

ultranza, trato especial y diferenciado, aunque la redacción actual del título sea sólo un eufemismo. En lo sustancial, es un pequeño y modesto tratamiento diferencial-preferencial que básicamente consiste en: “plazos, excepciones temporales en el cumplimiento de sus obligaciones y asistencia especial para facilitar el proceso de ajuste y mejoría de la competitividad”. Para ello se ha de tomar en cuenta la “sensibilidad de determinados sectores de servicios, su importancia en la generación de empleos y su rol en la consecución de los legítimos intereses del desarrollo de esas economías”.

Las últimas disposiciones son las del apartado referido a procedimientos e instituciones. Allí los últimos artículos se refieren a la necesidad de cooperación técnica para los países de menor desarrollo, complementando al artículo anterior. También establece disposiciones institucionales; así, la creación del Comité del Comercio de Servicios “Transfronterizos” presenta la disputa central del capítulo. Por último, la regulación de relaciones con otras organizaciones internacionales, que formalmente vincula al órgano de administración del acuerdo con los organismos y organizaciones internacionales del sistema de Naciones Unidas a los fines de consultas y cooperación, dejando a un lado al sistema interamericano.

Finalmente cabe mencionar que ante este borrador de acuerdo sólo los países del MERCOSUR y Chile han presentado individualmente propuestas de análisis –más allá de haber colocado entre corchetes las partes del borrador a discutir– en temas muy puntuales. El primero plantea el problema de las disciplinas de subsidios (incluida la consideración de efectos similares en servicios de Acceso al Mercado y Trato Nacional). Por su parte, Chile plantea el problema de las restricciones cuantitativas y su impacto, también aludiendo al problema del trato nacional como una “Caja de Pandora”<sup>23</sup>.

#### EL “TEXTO” SOBRE SERVICIOS DE TELECOMUNICACIÓN

Un análisis global del contenido del “Texto” sobre servicios de telecomunicación nos muestra un plexo de obligaciones con directrices generales similares al capítulo de telecomunicaciones del TLCAN, matizadas con aquellas obligaciones de los acuerdos GATS/OMC que permitan una mayor apertura. En este sentido, el borrador tal como está redactado sería una versión TLCAN + GATS/OMC/*plus*, con lo

---

23 Véase al respecto el interesante trabajo de Mattoo (1996).

cual se convertiría en la apertura internacionalmente acordada más amplia del sector<sup>24</sup>.

En el “Texto” hay una serie de cuestiones de importancia para destacar. La primera es que, si bien está redactado con bastante amplitud de criterio, en términos de modelo regulatorio sigue en lo central la ley de telecomunicaciones norteamericana de 1996, respondiendo claramente a las expectativas de EE.UU.<sup>25</sup>. En segundo lugar, por primera vez exige que los gobiernos no tengan ni actual, ni eventualmente, empresas de telecomunicaciones, y que si las tienen las “privaticen” de inmediato.

En adelante nos detendremos en un sintético análisis de los diversos artículos del “Texto”, siguiendo su orden.

Desde el primer artículo, sobre alcance y cobertura, la nominación, como el contenido, hace pensar en que se quiere establecer un capítulo específico a la TLCAN, y no un anexo meramente regulatorio como el “Documento de Referencia” GATS/OMC. Dicho capítulo se aplicaría a las medidas de una parte en relación con: “el acceso y uso”; “los proveedores más importantes” de servicios públicos de telecomunicaciones<sup>26</sup>; la prestación de servicios de información; y otras medidas relacionadas con las redes y servicios públicos de telecomunicaciones. Existen dos tipos de exclusiones, la primera relativa a la distribución por radiodifusión o cable de programas de radio o televisión por motivos ya referidos, y la segunda a la condición que le impone a los Estados de entender la universalización<sup>27</sup> del servicio en el sentido de restringida o limitada a una obligación de mero “acceso universal”.

El artículo 2 trata sobre acceso y uso de los servicios públicos. Regula cuestiones relativas a garantizar a la(s) empresa(s) de la(s) otra(s) parte(s): “el acceso y uso de cualquier servicio público de telecomunicaciones que se ofrezca” en términos y condiciones razonables

---

24 Referimos a que sería la apertura “acordada” más amplia del mundo, ya que existen en los análisis nacionales comparados sobre el sector muestras de que varios países prácticamente han dejado el sector librado exclusivamente a las fuerzas del mercado. Al respecto véase Levy y Spiller (1994).

25 Para reforzar el criterio de autoría norteamericana puede verse la nota 17 del borrador inserta al artículo 4 en donde refiere a “la Sección 3(37) de la Ley de Telecomunicaciones de 1934, modificada” a los fines de exceptuar de dichos contenidos del Art. 4 de borrador a la telefonía rural. Tal sección es la única que sobrevivió a la nueva ley de telecomunicaciones de 1996.

26 Como vemos, cuando le conviene, EE.UU. utiliza el concepto de servicio público *a piacere*.

27 Para una caracterización de esta, ver la nota 15 y la bibliografía allí citada.

y no discriminatorios; “la compra o arrendamiento y la conexión con equipo terminal u otro equipo que haga interfaz con una red pública de telecomunicaciones”; “el uso de los servicios públicos de telecomunicaciones para transmitir información [...] y para tener acceso a información contenida en bases de datos”. Una pregunta que cabe hacer es: ¿cuáles serán las empresas nacionales autóctonas de países americanos que estén en condiciones de tal operación en múltiples y diversos mercados? La respuesta es obvia: sólo las norteamericanas, ávidas de ingresar en el mercado latinoamericano que les fuera ganado en los noventa por las europeas. Hay dos excepciones al “acceso”: la primera, relativa a asegurar la “confidencialidad y la seguridad de los mensajes”; y la segunda, con el fin de “proteger la intimidad de los datos de los usuarios”, siempre que no constituya una forma de discriminación arbitraria o injustificada o una restricción encubierta al comercio de servicios.

El artículo 3 regula las obligaciones relacionadas con los proveedores de servicios públicos, es decir, las obligaciones a imponer a los operadores presentes en un mercado con respecto a la provisión de servicios prestados por nuevos proveedores. En el primer apartado, 3.1, regula lo relativo a interconexión, imponiéndole al Estado el deber de garantizar que los proveedores de servicios de telecomunicaciones en su territorio suministren interconexión con los proveedores de servicios de telecomunicaciones de las otras partes, ya sea directa o indirectamente, como así también que en la aplicación de esta obligación deberá garantizar que los proveedores de servicios de telecomunicaciones en su territorio adopten medidas razonables para proteger la confidencialidad de la información comercialmente delicada<sup>28</sup> de o respecto a los proveedores y usuarios finales de los servicios de telecomunicaciones, y que utilicen dicha información exclusivamente para la prestación del servicio. Luego reglamenta sobre reventa (3.2), y le impone al Estado el deber de garantizar que los proveedores de servicios de telecomunicaciones no impongan condiciones o limitaciones poco razonables o discriminatorias para la reventa de tales servicios. El apartado 3.3 trata de la portabilidad numérica<sup>29</sup> e impone cómo

---

28 Término muy amplio, que aún no ha sido definido. Ello puede dar lugar a amplios debates interpretativos de su contenido.

29 Este es un derecho fundamental a los fines de la posibilidad de competencia, al posibilitarle al usuario mudarse de operador pero retener para sí un elemento fundamental como el número telefónico. Esto genera mejores condiciones comerciales para servicios eficientes y competitivos.

deberá la parte garantizar que los proveedores de servicios de telecomunicaciones en su territorio ofrezcan portabilidad de los números hasta donde sea factible técnicamente, de manera oportuna y bajo términos y condiciones razonables. Finalmente, el artículo se refiere al derecho de los operadores de paridad en la marcación, disponiendo que la parte garantice que los proveedores de servicios de telecomunicaciones en su territorio ofrezcan acceso inmediato sin mayor demora, o limitada a la propia del servicio, a los proveedores de servicios de telecomunicaciones de la otra parte. A su vez, que permitan a los proveedores de servicios de telecomunicaciones de la otra parte un acceso no discriminatorio a los números telefónicos y servicios relacionados sin retrasos no razonables en la marcación.

El artículo 4 dispone, de manera extensa, sobre obligaciones adicionales respecto a los proveedores importantes de servicios públicos, y regula obligaciones tan diversas como trato otorgado por los proveedores importantes; salvaguardas de la competencia; reventa; desagregación de elementos de red; interconexión; suministro y precio de servicios de circuitos arrendados; alojamiento; acceso a derechos de paso; siendo estas obligaciones complementarias a las reguladas en el artículo anterior; pero a la vez totalmente nuevas. En el primer apartado plantea el tratamiento a otorgar por parte de los proveedores dominantes del mercado, y le impone como deber a la parte que tal proveedor ofrezca un trato no menos favorable que el otorgado por dicho proveedor dominante a sus subsidiarias, afiliadas o a cualquier proveedor de servicios no afiliado respecto a la disponibilidad, suministro, tarifas o calidad de servicios de telecomunicaciones similares, y la disponibilidad de interfaces técnicos necesarios para la interconexión. El siguiente, al tratar las salvaguardas de la competencia (4.2), dispone de una caracterización genérica de la salvaguarda, requiriendo medidas adecuadas para evitar que los proveedores, individual o colectivamente, ocupen un lugar importante en su territorio y en uso de tal lugar realicen o continúen realizando prácticas anticompetitivas. Luego incluye un muestrario sobre cuáles serían dichas medidas similar al contenido en el ATB/GATS/OMC. En cuanto a reventa (4.3) e interconexión (4.5), los textos agregan condiciones para una “libre” circulación de factores, en términos de requerirles a los Estados que impongan a los operadores existentes en sus mercados condiciones de razonabilidad para la contratación de interconexión o reventa de servicios. Si bien el apartado de interconexión es muy casuístico en la regulación, trata



algunas cuestiones de interés en cuanto diferencia el tratamiento de operadores/proveedores “comunes” de aquellos “proveedores importantes” a los que no define. Con relación al apartado 4.4., desagregación (*unbundling*) de elementos de red, es fundamental comprender la obligación impuesta a la parte de otorgar a su organismo regulador la facultad de exigir a los proveedores importantes que ofrezcan accesibilidad a los componentes de red de manera desagregada, bajo “términos y condiciones y a tarifas basadas en los costos [...] razonables, no discriminatorios y transparentes”. Ello impactará en las regulaciones domésticas de modo de permitir la entrada desagregada de los nuevos operadores en la región, esto es, de las compañías norteamericanas que actualmente están fuera de circuito de las grandes ganancias de las telecomunicaciones de América Latina e intentan ingresar. Asimismo deben asegurar el suministro y precio de servicios de circuitos arrendados (4.6), alojamiento (*co-location*) (4.7), y el derecho de paso (4.8) a las empresas entrantes por parte de cualquier tipo de operador común o “dominante”, siendo estas obligaciones principalmente de carácter técnico, pero con consecuencias económicas y comerciales.

Respecto de sistemas de cableado submarino (Art. 5), debe asegurar un trato razonable y no discriminatorio, en cuanto el sistema esté integrado a la provisión de servicios.

Luego refiere a las condiciones para la prestación de servicios de información. Es importante notar que, al regular a aquellas empresas calificadas como proveedor de servicios de información<sup>30</sup>, las excluye de cualquier tipo de exigencia cuando estén operando sobre instalaciones de otro proveedor de servicios de telecomunicaciones “básicas”. Sólo es exceptuada esta exclusión cuando sea evidente alguna práctica anticompetitiva.

El artículo 7, al tratar sobre organismos reguladores independientes y privatización, contiene dos obligaciones distintas. La primera establece un estándar para el ente regulador, y en tal sentido establece como principio mantener la independencia de este con relación al Estado. Además dispone una prohibición de captura institucional del ente regulador por parte del propio Estado en térmi-

---

30 Por tal entiende “la oferta de la capacidad de generar, adquirir, almacenar, transformar, procesar, recuperar, utilizar o poner a disposición información por medio de telecomunicaciones”, a la que luego le pone a manera ejemplificativa la publicación electrónica. No obstante excluye el uso de cualquier capacidad para la gestión, control u operación de un sistema, o la gestión de un servicio de telecomunicaciones.

nos de que “no mantenga un interés financiero o desempeñe una función operativa”, luego también extendida a los prestadores. Los casos de captura regulatoria los realiza el sector privado, el cual en muchos casos financia la formación jurídica, económica, y técnica propiamente a quienes después serán los funcionarios de los entes regulatorios<sup>31</sup>.

La segunda constituye la norma propuesta más osada desde la instauración del orden neoliberal, al imponer la obligación de privatizar cualquier tipo de participación del Estado nacional<sup>32</sup> en la provisión de telecomunicaciones. Así sostiene que la parte “eliminará cualquier propiedad del gobierno nacional en cualquier proveedor” de servicios de telecomunicaciones, impidiendo no ya la propiedad exclusiva ni el control, sino cualquier tipo de participación, por mínima que sea, en la provisión de telecomunicaciones. Pero no se contenta con esta prohibición, sino que además le impone la obligación, requiriéndole que cuando tenga intereses en un proveedor de servicios de telecomunicaciones deberá notificar a las partes la “intención de eliminar dichos intereses a la mayor brevedad posible”. Por último obliga al Estado, en caso de no tener en la actualidad participación en empresas del sector, a mantenerse ausente de “dicha propiedad”.

Ya no se regula sólo la actividad comercial o las posibilidades de negocios, sino que se entra de lleno en el rol de los Estados, ámbito que desde el siglo XV pertenece al ámbito reservado de acción de estos<sup>33</sup>.

En materia de servicio universal (Art. 8), dispone que el Estado administre obligación de servicio universal cualquiera sea su naturaleza, de manera transparente, no discriminatoria y competitivamente

---

31 Como ejemplo podemos mencionar el caso de las becas para la realización de un Master de Economía y Gestión de Servicios Públicos que da un conjunto de empresas privadas prestadoras de servicios –entre ellas Telefónica de España– junto a la Fundación Carolina. Para el acceso a las becas se requiere ser miembros de empresas de servicios y/o “funcionarios públicos” del área respectiva, incluyendo esta a las telecomunicaciones.

32 Si evaluamos integralmente los textos, veremos concordar este artículo con la disposición sobre “facultad reglamentaria al nivel subfederal”. Creemos que también a los gobiernos subfederales se les prohibirá tener empresa(s) para la provisión de telecomunicaciones.

33 En tal sentido el documento de la Alianza Social Continental, en su Cap. 10, al tratar sobre el papel del Estado, realiza algunas consideraciones de importancia entre las que cabe destacar que “la soberanía reside en el pueblo y éste puede decidir someterse a regulaciones internacionales de beneficio colectivo” (Alianza Social Continental, 2003: 54).

neutral; además deberá garantizar que la misma no sea más onerosa de lo necesario para el tipo de servicio universal que haya definido <sup>34</sup>.

En cuanto al proceso de licencias (Art. 9), fija que cuando sea exigida tal licencia la parte deberá poner a disposición pública “todos los criterios y procedimientos para otorgar una licencia”, incluyendo el tiempo que se requiere para que se dicte una decisión al respecto y los términos y condiciones de las licencias ya otorgadas (9.1). Ante la decisión de la denegación, se podrá pedir el fundamento (9.2). En términos generales tales disposiciones son consistentes con varias de las regulaciones nacionales de la región. Sin embargo, la exigencia de la última sobre todo puede dar posterior lugar a alguno de los procedimientos establecidos en el Art. 12 sobre solución de controversias nacionales respecto a telecomunicaciones, en consonancia con los artículos de transparencia tanto del “Texto” cuanto del capítulo de servicios y las normas generales del borrador, y en estos tres últimos casos podrían, de no ser lo suficientemente claras, dar lugar al mecanismo de solución de diferencias del ALCA.

En lo relativo a las disposiciones sobre distribución y uso de recursos escasos, se le exige a la parte administrar el proceso de distribución y uso de recursos escasos, en donde se incluyen específicamente frecuencias, números y derechos de paso. A su vez se pone la condición de que dicho proceso sea implementado de manera objetiva, oportuna, transparente y no discriminatoria (10.1). Se dispone que la parte ponga a disposición pública el estado actual de las bandas de radiofrecuencia asignadas, sin requerir que ofrezca la identificación detallada de aquellas asignadas a usos gubernamentales específicos (10.2). Por último (10.3) pone una dispensa parcial al uso de derecho de ejercer sus políticas “nacionales” de administración del espectro y las frecuencias, si bien tales medidas pueden no ser en sí incongruentes en relación a diversos artículos de los capítulos de comercio (transfronterizo) de servicios –que pretende quien propone el “Texto” que esté diferenciado del de telecomunicaciones– y capítulo de inversión. Tal dispensa se podrá aplicar a su vez siempre que ello se efectúe de manera congruente con las disposiciones del acuerdo. Finalmente,

---

34 Contrastándolo con la disposición del Art. 1.3.a, en cuanto le prohíbe a la parte la posibilidad de exigir prestación de servicios en “sitios donde no se ofrecen dichos servicios o redes al público en general”, nos surgen algunas dudas. ¿Está tan mal relacionado el contenido del “Texto”? ¿Se pretenden ex profeso problemas interpretativos? ¿O en realidad nos muestra el doble discurso prohibiendo por un lado una obligación amplia de universalidad, y permitiéndola por otro?

la parte conserva el derecho de asignar las bandas de frecuencias tomando en cuenta sus necesidades existentes y futuras.

La disposición de obligación de cumplimiento (Art. 11) implica que la parte, a través de su organismo competente, haga cumplir las medidas nacionales en relación con las disposiciones de los artículos 2, 3, 4 y 5, incluidas “multas financieras, recursos por mandato judicial (temporales o definitivos), o modificación, suspensión y revocación de licencias”.

El Art. 12 regula los procedimientos de solución de controversias nacionales respecto a telecomunicaciones. Comienza remitiendo a un artículo indeterminado del capítulo de transparencia, en tanto la parte deberá garantizar el derecho de recurrir a los organismos regulatorios de las telecomunicaciones (12.1). Para ello obliga a garantizar que una empresa de otra parte pueda solicitar la revisión de un organismo nacional de telecomunicaciones, u otro competente, para resolver controversias que surjan en relación con medidas nacionales vinculadas a aquellas obligaciones caracterizadas por el Art. 11 como de cumplimiento por parte del Estado (12.1.a). El apartado 12.1.b garantiza al proveedor de servicios públicos de telecomunicaciones de otra parte que haya solicitado la interconexión con un proveedor importante en su territorio que pueda solicitar revisión, dentro de un plazo razonable, y disponible públicamente, tras la solicitud de interconexión del proveedor, por un organismo regulador de las telecomunicaciones para la solución de controversias respecto a los términos, condiciones y tarifas de interconexión con dicho proveedor importante. En todos los casos los párrafos 12.2. y 12.3 disponen en conjunto una serie de medidas cuasi jurisdiccionales de revisibilidad de las decisiones tomadas dentro del ente por él mismo. El primero plantea la posibilidad de impugnar por vía de un recurso de reconsideración a cualquier empresa agraviada o cuyos intereses se hayan visto afectados negativamente por alguna determinación o decisión del organismo nacional regulador de las telecomunicaciones. Asimismo la parte no podrá permitir que una reconsideración constituya una razón para incumplir la determinación o decisión ya tomada, con excepción del caso en que la autoridad competente declarara la suspensión y/o cancelación de dicha determinación o decisión. Por último, el recurso de apelación (12.3) establece que se garantizará a la empresa damnificada por una decisión del organismo regulador que pueda impugnar por vía de tal recurso ante una autoridad judicial independiente.

Por su parte, el artículo 13 trata el tema tal vez más citado en todos los capítulos del acuerdo, el de la transparencia. Luego de remitir a las normas genéricas del capítulo respectivo, toma previsiones específicas sobre procesos de reglamentación, las tarifas para los usuarios finales, procedimientos relacionados con actuaciones judiciales y otros procesos de resolución, especificaciones de interfaces técnicas, organismos responsables de la elaboración, modificación y adopción de medidas relativas a normalización, las condiciones para conectar equipo terminal u otro equipo a la red pública de telecomunicaciones, y los requisitos de notificación, permiso, registro o licencia, si los hubiere. En todos los casos las condiciones de tal transparencia se pueden sintetizar en la obligación de publicación sin dilación, o disponibilidad pública para todos los interesados por algún medio.

El artículo 14 refiere a la flexibilidad para la selección de tecnologías y dispone sobre las condiciones técnicas que cada país puede exigir como estándar mínimo en materia de equipamiento tecnológico, pero limita tal margen en virtud de que obliga a la parte a que evite que los proveedores tengan tal flexibilidad de seleccionar las tecnologías que empleen para la provisión de sus servicios. Sin embargo, esta es la principal crítica que ha recibido el borrador de sectores de la sociedad civil.

El artículo 15 vuelve a incluir una norma que tiene incidencia sobre el papel del Estado en la economía, y que muestra al mercado como panacea absoluta. La norma es identificada por el título de abstención, y hace reconocer a los Estados “la importancia de depender de las fuerzas del mercado” para disponer de una amplia gama de opciones en la prestación de los servicios de telecomunicaciones. Adicionalmente dispone que la parte podrá abstenerse de aplicar la reglamentación a un servicio que se clasifique como servicio público si el organismo regulador específico del sector establece que no es necesario el cumplimiento de tal regulación para evitar prácticas no razonables o discriminatorias; la protección de los consumidores; y si tal abstención es congruente con el interés público, incluida la promoción y el mejoramiento de la competencia entre los diversos proveedores.

Los últimos dos artículos son de rigor en este tipo de acuerdo. El 16 trata de la relación con los otros capítulos, disponiendo que cuando exista alguna contradicción entre este “Texto”-Capítulo y otro(s) Capítulo(s), las previsiones específicas de telecomunicaciones

se impondrán a cualquier otra. Por último se incluye una serie de definiciones, a los fines de evitar divergentes interpretaciones nacionales de ciertos términos, que podrían introducir una amplia gama de conceptos similares pero con características particulares de país a país. Si bien es cierto que las definiciones son las más corrientes y utilizadas, varios de los términos utilizados en ellos no están definidos y casi con seguridad darán lugar a tales interpretaciones diversas, que deberán ser dirimidas por la vía cuasi jurisdiccional del mecanismo de solución de controversias del ALCA.

## CONCLUSIONES

Luego de haber señalado el camino del comercio de servicios, y particularmente de las telecomunicaciones en los acuerdos de comercio internacional vigentes en el hemisferio, y de analizar el tercer borrador del capítulo de servicios, con su "Texto" de telecomunicaciones, que actualmente se está discutiendo, nos quedan un conjunto de certezas y otro más grande de interrogantes.

Podemos afirmar que estamos ante una dualidad de enfoques negociadores con posiciones claramente diferentes y excluyentes entre sí, identificadas como lista positiva y lista negativa, acompañadas por una serie de obligaciones y regulaciones conexas también diversas. Si bien ambas propuestas navegan en el mar de la liberalización sobre bases comunes, cuál de ambos enfoques prevalecerá es todavía una cuestión sin resolver.

Con posturas muy disímiles, el enfoque de listas negativas, principalmente impulsado por EE.UU. como extensión del TLCAN, puede hacer peligrar las economías de la región de manera imprevisible. Dicho enfoque además es el utilizado por la mayoría de los esquemas subregionales y bilaterales que ha impulsado el hegemon. La excepción es el MERCOSUR, que ha seguido el enfoque de listas positivas del modelo GATS/OMC como una forma de limitar el indiscriminado poder de mercado de las grandes transnacionales en estas débiles economías. En un camino intermedio, asumiendo un enfoque mixto, está la CAN.

Por su parte, el "Texto" de telecomunicaciones, proyecto de capítulo autónomo, complementado por, pero a la vez desvinculado de, el de servicios en general, es una propuesta norteamericana a la TLCAN, como los acuerdos que han seguido su modelo, en el que se ha avanzado aún más en una serie de manifestaciones ultra-desman-

teladoras de las funciones del Estado, y manifiestamente deificadoras del mercado como la única institución capaz de crear condiciones de eficacia y eficiencia, pero excluyendo al derecho y a la justicia.

Tal propuesta, asociada a los postulados del Consenso de Washington y de aquellas propuestas remozadas del neoliberalismo norteamericano, le imprime a este proyecto un marco de difícil evolución en la actual coyuntura económica regional latinoamericana.

Los países de la región, si bien mantienen un perfil económico orientado al exterior o economías “*outward oriented*”, ya no toman los lineamientos de esta *doxa* pro mercado como si fuera una divinidad y con la liviandad con que lo hicieron en los noventa, lo cual provocó una serie de *shocks* en las economías latinoamericanas, aunque no exclusivamente por dichas aperturas.

Los procesos de liberalización económica fueron hechos dogmáticamente, sin estudios previos de los posibles efectos, que en términos generales en el mediano plazo estuvieron marcados por la regresión en las condiciones de vida de la población, la desigual distribución del ingreso y la pauperización de una inmensa mayoría en cada uno de los países. Hoy esos resultados quieren ser convalidados, consolidados y profundizados en el proyecto del ALCA.

El desafío es conocer las realidades del proyecto ALCA, discutir las, y diseñar escenarios alternativos a las propuestas que pretenden dismantelar el Estado, aniquilar los mercados nacionales, y dar vía libre al capital transnacional norteamericano para acceder a los mercados latinoamericanos.

Puntualmente, en materia de servicios y de telecomunicaciones, el proyecto norteamericano propone una extensión y profundización de las disciplinas del TLCAN, imponiendo una serie de estándares regulatorios de tan osada envergadura que llegan a obligar a la privatización de empresas, nuevas reformas a las actuales políticas sectoriales, con mayor apertura, y sin ninguna recompensa a cambio desde la gran economía estadounidense.

Los interrogantes son diversos. En primer lugar, ¿podrán los países latinoamericanos, contrarios al enfoque norteamericano, impulsar un enfoque distinto del propuesto por el “*Big Brother*”? El MERCOSUR, junto a la CAN y países como Venezuela, ¿podrá tomar posiciones comunes para oponerse al proyecto? ¿EE.UU. propondrá negociaciones alternativas de no lograr el ALCA que quiere? ¿Podrán mantenerse el comercio y la inversión en servicios unidos con la misma regulación en el proyecto ALCA? ¿Los acuerdos comerciales

intergubernamentales sobre telecomunicaciones irán a la búsqueda de cada vez mayor apertura y liberalización?

A la primera pregunta podemos ensayarle una respuesta afirmativa. Los países latinoamericanos están en óptimas condiciones para mejorar varias de las disposiciones de este y otros capítulos, en virtud de que en las negociaciones nada está definido. Hemos mostrado los diferentes textos de un mismo ítem regulatorio, en donde EE.UU. reconoce y acepta diferencias, lo cual implica la flexibilidad necesaria para el caso de tener que, en algún momento, ceder su férrea postura, y hacerlo del modo lo menos negativo posible para sus intereses. En estas negociaciones, de toma y daca de ganancias y pérdidas, entendemos que Latinoamérica tiene caminos para llegar a lo que creemos es un capítulo de servicios más razonable y menos nocivo para sus economías, esto es, una versión mas próxima a un acuerdo a la GATS/OMC/*plus* o la ATB/GATS/OMC/*plus* en su caso.

Más aún, en medio de negociaciones competitivas entre las potencias económicas atlánticas en pos de lograr acuerdos preferenciales con los países latinoamericanos, el ALCA versus los tratados ya existentes entre la Unión Europea y México<sup>35</sup> o Chile, sumado a la negociación del MERCOSUR y la CAN con la Europa Unida, con negociaciones paralelas en plazos, y con objetivos similares a los del ALCA, pueden ser importantes elementos en juego a la hora de mejorar comparativamente la posición de nuestros países en las discusiones en ambas arenas de negociación, la hemisférica y la transatlántica.

A la segunda pregunta responderemos con un anhelo: ¡que así sea! Ya que sin una fuerte y comprometida alianza entre los países latinoamericanos, el proyecto ALCA no será más que una mera extensión, con profundización, de la apertura indiscriminada, tal como lo propone EE.UU. Además de los países del MERCOSUR, de la CAN y de Venezuela, deberían sumarse los restantes países de G-3 (México y Colombia) y Chile, para mostrar un bloque continental sólidamente unido. Somos conscientes de que tal unión es algo bastante difícil, ya que entre los diversos esquemas subregionales de integración, o vía las estrategias comerciales bilaterales norteamericanas, han tomado el camino de una apertura amplia entre sí. ¿Cómo podrían algunos países, luego de tal apertura subregional o bilateral, oponerse a un ALCA con libre mercado amplio por el enfoque de listas negativas? La

---

35 Para un análisis sobre el comercio de servicios en el TLC México-Unión Europea puede verse el trabajo de Ferreira, (2001).



respuesta a esta pregunta se encuentra en aquella vieja dicotomía de entender o no a la política como el arte de lograr lo (im)posible, camino próximo a desentrañar arcanos difíciles de sortear: por ello nos abstenemos de tal tarea.

La tercera respuesta es sencilla: EE.UU., desde su ascenso a potencia hegemónica global, y puntualmente desde el lanzamiento de la “Iniciativa para las Américas”, ha construido su política comercial mundial en base a la multi o plurilateralidad. Así, en el caso del libre comercio continental, la concreción de acuerdos bilaterales con varios países o esquemas subregionales de Latinoamérica, y el apoyo a diversos esquemas que amplían la diversidad comercial entre los países latinoamericanos, muestran que no cesará en pos de sus objetivos de libre comercio, ya sea en el ALCA, bilateralmente, o por la vía de la destrucción o segmentación del comercio intra-latinoamericano.

Ya focalizando en materia de servicios, la inclusión o no de la presencia comercial sólo en el capítulo de servicios, y con ello el seguir sosteniendo, por las peculiaridades específicas del sector, que comercio e inversión en servicios están inextricablemente unidos<sup>36</sup>, es una respuesta que dependerá en gran medida de cómo se vinculen las áreas temáticas en la negociación. Si se apuesta a un fuerte compromiso en el capítulo de inversión, como ya está establecido para la negociación, con la aplicación del enfoque de listas negativas, y como contrapartida no hay una fuerte contraofensiva en la negociación de servicios de apostar a un acuerdo a la GATS, difícilmente pueda sostenerse tal vinculación, y en definitiva estaremos ante una ampliación de estándares aplicados con mayor o menor rigor a la inversión, a lo que tal vez constituye la más importante modalidad de prestación de servicios y particularmente de telecomunicaciones.

En materia de telecomunicaciones, se trata de un ámbito tradicionalmente regulado desde lo técnico pero con consecuencias en lo comercial y económico por el centenario régimen de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) o por la CITEL en el espacio interamericano, regímenes que han declinado<sup>37</sup> y perdido importancia por lo complejo de las regulaciones de los diversos ámbitos. Los acuerdos comerciales han ido agregando regulaciones desde lo

---

36 Para ampliar la inextricable relación entre comercio e inversión en los acuerdos de servicios, véase de Marsilio (en prensa).

37 Para un análisis sobre la declinación del régimen de la UIT, véase Drake (2000).

comercial, pero con fuerte contenido técnico. En esta mezcla de cuestiones cada paso ha sido en pos de la apertura, lo que, sumado a la revolución en las tecnologías de información y comunicación, que amplían las oportunidades de negocios y de mercados, hace de la telecomunicación un abanico de posibilidades comerciales. Sólo la escasez de recursos, propia del sistema, podrá hacer ceder las ansias de las grandes transnacionales en la búsqueda de ganancias, que por lo general toman de los países periféricos o en desarrollo, desmantelando de esta forma la posibilidad de un crecimiento vernáculo del sector, y con ello el desarrollo integral de sus economías.

Para concluir este análisis: ¿qué puede sostenerse acerca del borrador de servicios y del “Texto” de telecomunicaciones? En principio, y basado en las nuevas realidades políticas del Cono Sur, las políticas económicas se están reorientando en una visión más política que economicista. Ello puede hacer que en las actuales circunstancias el capítulo de servicios se vuelva un poco más próximo a un acuerdo a la GATS/OMC/*plus*. Este acuerdo *plus* sería un acuerdo que amplíe los actuales compromisos de liberalización asumidos por cada país en las listas del GATS, pero que no abra indiscriminadamente todos sus sectores de servicios. Asimismo, podrá incluir regulaciones específicas más estrictas en varias disposiciones, particularmente en lo referente a reglamentación nacional, subsidios y transparencia. Por último, tal vez, y haciendo futurología, la inclusión como moneda de cambio de saldos unidos, de un trato NMF condicionado o en base a reciprocidad, que pudiera ser su opción a la hora de tener que aceptar un acuerdo que no extienda el TLCAN al resto del continente.

El “Texto” de telecomunicaciones, de seguir el camino indicado en servicios, quizás no se concrete tal como está. Las alternativas al contenido más provocador, que incluye la obligación de privatizar, están en lo que pudiera ser la propuesta del MERCOSUR presente, asociado con algunos otros países de la CAN, para reemplazar el capítulo existente por un *mix* de disposiciones en torno a las obligaciones asumidas en el GATS/OMC. Tal combinación incluiría obligaciones tanto del anexo sobre telecomunicaciones suscripto en la Ronda Uruguay, como del Acuerdo de Telecomunicaciones Básicas ATB/GATS/OMC, y más específicamente de las obligación adicionales del “Documento de Referencia”. De lograrse tal texto complementario al capítulo de servicios como anexo u obligación adicional, permitiría aminorar el indiscriminado ingreso de las transnacionales norteamericanas, ávidas de acceder a los mercados latinoamericanos.

Como bien señala la CEPAL (CEPAL, 2001: 240), la primera ola de inversiones en telecomunicaciones atrajo con las privatizaciones a las grandes operadoras europeas (principalmente Telecom y Telefónica). En la actualidad, la segunda ola de ingreso es de las compañías globalizadoras de servicios de telecomunicaciones, principalmente empresas transnacionales, con base de operación en los EE.UU., que impulsan un acuerdo amplio para mejorar sus actuales posiciones, o al arraigar y profundizar la apertura del sector en todo el continente bajo el modelo estadounidense de regulación, tener vía libre para sus negocios, y con ello provocar el deterioro de las posibilidades comerciales de todos los operadores nacionales de la región.

El libre comercio y la expansión de los negocios en sí mismos no son ni buenos ni malos, son sólo una estrategia para el crecimiento y el desarrollo, para la creación de oportunidades de trabajo y el mejoramiento de las condiciones de vida de la gente. Los mercaderes pueden y deben generar ganancias, pero no por ello deben menoscabar los derechos, las potestades y la soberanía de los países y de los pueblos como los nuestros, que al ser subdesarrollados económica, y a veces políticamente, deben dejarse vulnerar, someter a los imperativos de la *doxa* del mercado. El accionar colectivo justo y solidario de los Estados latinoamericanos contra tales propuestas podrá demostrarles a los que así lo piensan y pregonan cuán equivocados están.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abugattas Majluf, Luis 2000 *Liberalización del Comercio de Servicios: Opciones e Implicancia para América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: FLACSO) LATN Brief N° 9.
- ALCA-GNSV 1999 *Disposiciones sobre el Comercio de Servicios en los Acuerdos de Comercio e Integración del Hemisferio Occidental*, FTAA.NGSV/w/08/Rev.4.
- ALCA-Secretaría Administrativa 2003 *Tercer Borrador del Acuerdo*, FTAA.TNC/w/133/Rev.3.
- Alianza Social Continental 2002 *Alternativa para las Américas*, mimeo.
- Anderson, Sarah y Hansen-Kuhn, Karen (eds.) 2001 *America's plan for the Americas. A Critical Analysis of the U.S. Negotiating Positions on the FTAA*. (Washington: Alianza Para un Comercio Responsable).
- Bastos Tigre, Paulo 1986 "Las Tendencias Internacionales en la Electrónica y la Informática" en Ominami, Carlos (ed.) *La Tercera revolución Industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico. Anuario RIAL 1986* (Buenos Aires: GEL).

- Bastos Tigre, Paulo 1999 *The Political Economy of Latin American Telecommunications: Multilateral Agreements and National Regulatory System* (Buenos Aires: LATN) mimeo.
- CEPAL 1994 *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- CEPAL 2001 "Telecomunicaciones: Inversiones y Estrategias Empresariales en América Latina y el Caribe" en *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2000* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- Cowhey, Peter 1990 "The international telecommunications regime: the political roots of regime for high technology" en *International Organization*, Vol. 44, N° 2.
- De Marsilio Ernesto G. 2003 *Las negociaciones de Servicios y los problemas del Regionalismo Abierto en el Cono Sur: MERCOSUR, ALCA, UE* (Córdoba: CEA-UNC) mimeo.
- De Marsilio, Ernesto G. 2005 *Comercio e Inversión en Servicios: inextricablemente unidos?* (Buenos Aires: Latin American Trade Network) en prensa.
- Diez de Velasco, M. 1997 *Instituciones de Derecho Internacional Público* (Madrid: Tecnos).
- Drake, William J. 2000 "The Rise and Decline of the International Telecommunications Regime" in Marsden, Christopher T. (ed.) *Regulating the Global Information Society* (London: Routledge).
- Ferreira Portela, Philippe 2001 *La liberalización del sector de servicios: el caso del Tratado Unión Europea/México* (Santiago de Chile: CEPAL) Serie Comercio Internacional N° 21.
- Hazlett, Thomas 1999 "Economic and Political Consequences of the 1996 Telecommunications Act" in *Regulation-CATO*, Vol 23, N° 3.
- Hodge, James 2002 "Liberalization of Trade in Services in Developing Countries" en Hoekman, Bernard; Mattoo, Aaditya and English, Philip (eds.) 2002 *Development, Trade, and The WTO. A Handbook* (Washington: IBRD/World Bank).
- Intven, Hank y McCarthy Tétrault (ed.) 2000 *Manual de Reglamentación de las Telecomunicaciones* (Washington: World Bank Group-infoDevprogram).
- Levy, Brian and Spiller, Pablo 1994 "Regulation, Institutions and Commitment in Telecommunications. A Comparative Analysis of Five Country Studies" in *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1993* (Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank).
- López Escudero, M. 1996 *El comercio internacional de servicios después de la Ronda Uruguay* (Madrid: Tecnos).
- Mattoo, A. 1996 *National treatment: Corner stone or Pandora's Box* (Ginebra: OMC).

- OMC 1995 *Resultados de la Ronda Uruguay. Los Textos Jurídicos* (Ginebra: OMC).
- OMC 1998 *Servicios de Telecomunicaciones. Nota de la Secretaría*, Consejo de Comercio de Servicios, Documento S/C/W/74. En <<http://wto.org>> 10/03/2003.
- OXFAM 2002 “Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza (Resumen ejecutivo)” en *Aportes: Revista de la Facultad de Economía* (BUAP) Año VII, N° 21.
- Prieto, Francisco J. 1994 “Servicios y Ronda Uruguay: Notas sobre el Acuerdo multilateral para el comercio de Servicios” en Leiva, P. (ed.) *La Ronda Uruguay y el Desarrollo de América Latina* (Santiago de Chile: PNUD-CLEPI).
- Stephenson, Sherry M. and Prieto, Francisco Javier 2002 *Regional Liberalization of Trade in Services: Experiences in the Americas* in Hoekman, Bernard; Mattoo, Aaditya and English, Philip (eds.) *Development, Trade, and The WTO. A Handbook* (Washington: IBRD/World Bank).
- TLCAN-NAFTA 1995 *Tratado de Libre comercio de América del Norte-Quinta Parte: Inversión, Servicios y Asuntos Relacionados, y respectivas listas anexas*.
- Tuthill, Lee 1996 “Users’ Rights? The multilateral rules on access to telecommunications” in *Telecommunications Policy*, March.
- Tuthill, Lee 1997 “The GATS and new rules for regulators” in *Telecommunications Policy*, November.
- Yarbrough, Beth V. and Yarbrough M., Robert 1994 “Regionalism and layered governance: the choice of trade institutions” in *Journal of International Affairs*, Vol. 48 Issue 1.

## GLOSARIO DEL CAMPUS VIRTUAL DE CLACSO

Los distintos espacios académicos creados para los cursos de formación a distancia *El Area del Libre Comercio en las Américas (ALCA): su contenido y sus significados desde una perspectiva latinoamericana* (2003 y 2004) siempre se discutieron vía correo electrónico y conversaciones en línea con los docentes de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad de Puebla (México), como así también la puesta a punto de los servicios del Campus Virtual. Es así que las dos aulas virtuales contaron con las siguientes conferencias:

- **MailBox:** esta conferencia ha sido de uso personal, privado y contuvo todos los mensajes que se enviaban a la cuenta de correo electrónico de cada participante en el Campus Virtual.
- **Coordinación:** visualizada solamente por el equipo docente y la coordinación del Campus Virtual. Allí se enviaron los mensajes que hicieron a la coordinación de los cursos en su totalidad (currículums y formularios de los alumnos, consultas sobre la dinámica de las clases, consultas de los alumnos en general, entregas de los trabajos finales, etc.) y los alumnos también enviaron mensajes para comunicarse con los equipos docentes.
- **Información:** visualizada por todos los docentes, alumnos y coordinadores del curso. Este espacio contuvo los primeros mensajes enviados a los alumnos como parte de la capacitación a distancia para el uso de la plataforma del Campus Virtual, el listado con todos los datos referenciales a los alumnos, el programa académico y el calendario del curso, las presentaciones individuales y del equipo docente, los instructivos técnicos y operativos para el desarrollo del curso, e información adicional académica para compartir con la comunidad del aula virtual.
- **Bibliografía:** visualizada por todos los docentes, alumnos y coordinadores del curso, que incluyó el listado de la bibliografía del mismo (digitalizada, impresa o de consulta). Cada semana se incluyó también la bibliografía digitalizada de la clase, que a pesar de haber sido enviada en un CD-ROM a los alumnos se colocó como referencia para quienes en algún

momento del curso no dispusieran del material impreso o grabado en el Cd-Rom.

- **Clases:** visualizada por todos los docentes, alumnos y coordinadores del curso. Aquí se envió cada lunes de la semana el texto correspondiente a la clase teórica y las instrucciones para el trabajo de discusión semanal. Cada semana estuvo compuesta por una clase, la lectura obligatoria o complementaria, y la consigna de dicha clase. Algunas de ellas fueron completadas con una sesión de chat (en tiempo real) vía el Campus Virtual, contando con la coordinación del equipo docente de México y la colaboración de CLACSO para la administración técnica del mismo.

- **Debates:** visualizada por todos los docentes, alumnos y coordinadores del curso. Ha sido el corazón del debate académico electrónico del curso, ya que todos los alumnos y docentes lo utilizaron para el intercambio de comentarios, opiniones y discusiones de las clases teóricas y la bibliografía correspondiente en el transcurso de la semana. Las actividades prácticas y discusiones fueron complementarias y correlativas y tuvieron como finalidad que al terminar el curso de formación a distancia se cumpliera con los objetivos del mismo. También estuvo destinada a las consultas e intercambio de mensajería pertinentes a las dudas y sugerencias de las prácticas resueltas por los participantes que conformaron las actividades de la semana.

A su vez, los alumnos y docentes dispusieron de otros espacios académicos creados en el Campus Virtual, los cuales son compartidos con los demás participantes de las actividades académicas a distancia desarrolladas por CLACSO:

- **Café Sócrates:** espacio común para el encuentro de los usuarios del Campus Virtual que participan de los Programas Académicos Regionales e Internacionales de CLACSO (investigadores de los Grupos de Trabajo, becarios y tutores metodológicos a distancia, alumnos de los Cursos de formación a distancia, etcétera).

- **Cartelera Eureka:** espacio destinado a difundir información sobre actividades de interés académico (congresos, seminarios, talleres, encuentros) organizadas en todo el mundo así como también aquellas referencias bibliográficas, enlaces a Bibliotecas Virtuales y direcciones de sitios web de interés para la comunidad académica de las ciencias sociales y de los programas académicos de los Centros Miembros de CLACSO.

Durante el desarrollo de los dos cursos, se utilizaron diferentes tecnologías en el Campus Virtual de CLACSO. Estas nuevas tecnologías de información y comunicación permitieron la interacción de los alumnos con los contenidos de los espacios académicos del Campus Virtual, con la Coordinación del Campus Virtual y el equipo docente, como así también con otros investigadores regionales e internacionales, siendo estas tecnologías las que proporcionaron el acceso a los insumos para el teletrabajo.

- **World Wide Web:** servicio de información global, interactivo, distribuido, gráfico, basado en el hipertexto, con plataforma de enlaces cruzados que se ejecuta en la Internet. Permitió localizar, acceder, almacenar, administrar y transmitir información y generar vínculos de comunicación.
- **Programas clientes First Class:** sistemas de comunicación sencillos de usar para Windows y Mac OS. Se diseñaron los Escritorios de las aulas virtuales para poder enviar y recibir mensajes electrónicos, compartir los ficheros y carpetas, participar en conferencias electrónicas para intercambiar ideas y colaborar en la comunidad de vínculos en la región.
- **Correo electrónico personal:** servicio de comunicación e información electrónica de la Internet para el envío, la recepción y la distribución de mensajes.
- **Listas de discusión:** integradas por un conjunto de alumnos y docentes que compartieron un mismo interés y se comunicaron entre sí a través del correo electrónico.
- **Conferencia en línea y sesiones de chat:** servicios de interacción informal a través de la computadora entre dos o



más personas al mismo tiempo, en tiempo real y en el espacio virtual. Los alumnos y docentes debatieron frecuentemente sobre un tema determinado; contuvo elementos como mensajes, documentos, carpetas y subconferencias.

- **Transferencia de archivos (FTP):** servicio que permite acceder a computadoras remotas y recuperar archivos de la misma.
- **Enlaces externos:** vínculos directos con otros recursos de información en la Internet.
- **Biblioteca Virtual:** recursos con bases de datos bibliográficas virtuales, catálogos de bibliotecas, directorios o índices temáticos de referencia. Se tuvo acceso a la Sala de Lectura de la Biblioteca Virtual de CLACSO con más de 4.200 textos completos.
- **Disco compacto (CD-ROM):** disco que almacena un enorme volumen de información textual, gráfica y sonora de gran calidad, en forma combinada, en una misma superficie y en un mismo espacio, vinculada entre sí. Se envió a cada alumno un CD conteniendo toda la bibliografía digitalizada, los manuales e instructivos de acceso, la información académica del curso (programa, calendario, curriculums de los docentes, etc.) y los programas técnicos (software) para operar en la plataforma del Campus Virtual.